

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Escuela de Posgrado



Servicio de información, orientación y difusión 'Somos Regulares' para enfrentar el alto nivel de irregularidad migratoria de los ciudadanos venezolanos en el Perú durante los años 2018 - 2021

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Maestra en
Gobierno y Políticas Públicas
que presentan:

Karla Estrella Osorio Velásquez

Pamela Andrés Del Castillo

Asesor:

Berlán Rodríguez Pérez

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, **Berlán Rodríguez Pérez**, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado “**Servicio de información, orientación y difusión ‘Somos regulares’ para enfrentar el alto nivel de irregularidad migratoria de los ciudadanos venezolanos en el Perú durante los años 2018 – 2021**”, del/de la autor(a) / de los(as) autores(as) **Karla Estrella Osorio Velásquez y Pamela Andrés del Castillo**, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de **20%**. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el **13/06/2023**.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis / el Trabajo de Investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: **Lima, 26 de junio de 2023.**

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: Rodríguez Pérez, Berlán	Firma: 
DNI: 49077751	
ORCI: https://orcid.org/0000-0003-1063-8190	

RESUMEN

En los últimos años, una de las migraciones forzosas más relevantes en el mundo ha sido la migración venezolana. Frente a ello, no ha sido fácil para los Estados receptores el determinar qué tipo de medidas migratorias les correspondía emitir, dada su naturaleza particular, donde motivaciones políticas, económicas, entre otras, se han encontrado presentes.

En ese sentido, a pesar de que el Perú tomó la decisión de otorgarles un permiso migratorio especial como el PTP y destinó otras medidas a fin de evitar que caigan en situación de irregularidad, a abril 2021, existían más de cuatrocientos mil (400.000) ciudadanos venezolanos con estatus migratorio irregular, ello sin contar el número de personas que han ingresado al país por pasos no regulados.

En razón de lo anterior, se ha desarrollado el presente proyecto de innovación denominado “Servicio de información, orientación y difusión ‘Somos Regulares’”, cuya propuesta es ofrecer una plataforma web única que centralice la información de manera amigable sobre los procedimientos de regularización migratoria vigentes al año 2021; así como, ofrecer un servicio de orientación virtual y presencial, a través de voluntarios capacitados y; finalmente, ofrecer el servicio de difusión de las diversas iniciativas de la sociedad civil.

A través del proyecto, se busca atacar las tres causas identificadas del problema público, producto de una investigación cualitativa, la cual pudo detectar que, el ciudadano venezolano requiere pagar un alto costo de los procedimientos de regularización migratoria, muchas veces presenta temor y/o desconocimiento del sistema migratorio y de refugio peruano; y, se ve expuesto a enfrentar errores y barreras impuestas por la propia administración migratoria.

Palabras claves: migración, migración contemporánea, migración venezolana, irregularidad migratoria, programas de regularización migratoria, políticas migratorias, refugio, derechos humanos, migración internacional, migración internacional forzada

ABSTRACT

In recent years, one of the most important forced migrations in the world has been Venezuelan migration. Faced with this, it has not been easy for the receiving States to determine what type of migratory measures corresponded to them to issue, given their particular nature, where political, economic motivations, among others, have been present.

In this sense, despite the fact that Peru made the decision to grant them a special immigration permit such as the PTP and allocated other measures in order to prevent them from falling into an irregular situation, as of April 2021, there were more than four hundred thousand (400,000) citizens Venezuelans with irregular migratory status, without counting the number of people who have entered the country through unregulated steps.

Due to the above, the present innovation project called "'Somos Regulares' information, orientation and dissemination service" has been developed, whose proposal is to offer a unique web platform that centralizes information in a friendly manner on immigration regularization procedures, valid for the year 2021; as well as, offer a virtual and face-to-face orientation service, through trained volunteers and; finally, offer the service of diffusion of the diverse initiatives of the civil society.

Through the project, it seeks to attack the three (03) identified causes of the public problem, product of a qualitative investigation which was able to detect that the Venezuelan citizen needs to pay a high cost for the migratory regularization procedures; often fears and/or ignores the Peruvian migration and refugee system; and, is exposed to face errors and barriers imposed by the immigration administration itself.

Keywords: migration, contemporary migration, Venezuelan migration, migration irregularity, migration regularization programs, migration policies, refuge, human rights, international migration, forced international migration

ÍNDICE

Carátula	i
Informe de similitud	ii
Resumen	iii
Abstract	iv
Índice	v
Índice de Tablas	vii
Índice de Figuras	viii
Introducción	1
PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN	4
CAPÍTULO I: DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	4
1.1. Redacción formal del problema	4
1.2. Marco conceptual del problema	6
1.3. Arquitectura del problema	15
1.4. Marco institucional y normativo relacionado con el problema	44
CAPÍTULO II: CAUSAS DEL PROBLEMA	51
2.1. Marco teórico sobre las causas del problema	51
2.2. Causas del problema	54
SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y DE RESULTADOS	69

CAPÍTULO III: DISEÑO DEL PROTOTIPO	69
3.1. Problema reformulado y desafío de innovación	69
3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación	73
3.3. Generación de ideas	77
3.4. Agrupación de ideas	78
3.5. Priorización de ideas	79
3.6. Concepto final de innovación	81
3.7. Diseño y testeo del prototipo	85
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO	93
4.1. Análisis de deseabilidad	93
4.2. Análisis de factibilidad	94
4.3. Análisis de viabilidad	95
CONCLUSIONES	97
RECOMENDACIONES	100
REFERENCIAS	101
ANEXOS	115

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 01:	Relación de entrevistados/as	54
Tabla 02:	Estructura causal	56
Tabla 03:	Criterios de valoración de causas	69
Tabla 04:	Jerarquización de causas	70
Tabla 05:	Mapa conceptual de ideas	78
Tabla 06:	Agrupación de ideas	78
Tabla 07:	Criterios de valoración de ideas	80
Tabla 08:	Jerarquización de causas	80
Tabla 09:	Bosquejo del concepto final	82
Tabla 10:	Presentación del concepto final	84
Tabla 11:	Matriz de respuestas y aportes	85



ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 01:	Presentación gráfica de una “definición inclusiva” y una “definición residual” de migrante	9
Figura 02:	Refugiados y Migrantes Venezolanos en América Latina y el Caribe a noviembre 2021	18
Figura 03:	Movimiento migratorio de ciudadanos venezolanos 2017-2021	22
Figura 04:	Número de solicitudes de refugio presentadas en el Perú en el período 2015 – 2020	28
Figura 05:	Porcentaje de migrantes y refugiados venezolanos en estatus de condición irregular por país	37
Figura 06:	Método de cálculo del indicador “porcentaje de personas extranjeras que permanecen en el país en situación migratoria regular”	37
Figura 07:	Estructura del problema reformulado	72
Figura 08:	Logo propuesto del servicio	87
Figura 09:	Página inicial de la plataforma web	88
Figura 10:	Ejemplo de presentación de la información	89
Figura 11:	Flyer del voluntariado	90
Figura 12:	Componente de difusión	91
Figura 13:	Espacio de política	117
Figura 14:	Ubicación del problema en la cadena de valor	119

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente, el Perú era reconocido como un lugar de origen de numerosas personas migrantes. Sin embargo, en los últimos años, esta característica se vio modificada al convertirse en el segundo país receptor de migración venezolana, al albergar a más de un millón doscientos mil (1.200 000) ciudadanos venezolanos (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2023). Esta migración es considerada la segunda migración forzada más importante del mundo dada su magnitud, rapidez y la vulnerabilidad de las personas inmersas en ella.

Frente al desafío de brindar alguna respuesta a esta problemática, el Estado peruano optó por adoptar diversas medidas, de naturaleza extraordinaria, entre ellas, el Permiso Temporal de Permanencia (en adelante, PTP) a fin de asegurar que este grupo de migrantes cuenten con algún tipo de documentación que les asegure un estatus migratorio regular, así sea de forma temporal. A pesar de la ampliación de esta medida en tres (03) ocasiones y de los distintos esfuerzos desplegados, hoy en día existe una gran cantidad de ciudadanos venezolanos que no cuentan con residencia alguna.

De acuerdo con cifras contabilizadas al 27 de abril del 2021, existen más de seiscientas mil (600.000) personas migrantes en situación de irregularidad en nuestro país, de las cuales aproximadamente el sesenta y cuatro por ciento (64%) son de nacionalidad venezolana (Superintendencia Nacional de Migraciones, 2021). Esto permite la identificación de un problema público que necesita atención, pues la irregularidad migratoria además de exponer a la persona migrante a la vulneración de sus derechos tales como la salud, la educación, entre otros, impide al Estado peruano contar con información útil y necesaria para la construcción de diversas políticas públicas, así como el aprovechamiento de los beneficios del capital humano migrante para un crecimiento económico de la sociedad.

En ese sentido, el presente proyecto de innovación abordó como problemática: “El alto nivel de irregularidad migratoria de los ciudadanos venezolanos en el Perú durante los años 2018 y 2021”. Así, a fin de proponer una solución innovadora al desafío planteado, fue necesario encontrar sus principales causas a través ciertos métodos cualitativos aplicados y detallados a lo largo de los primeros capítulos, como son los de levantamiento de información documental y la realización de entrevistas a diversos actores.

Realizada la labor anterior, se pudo identificar que los migrantes venezolanos se encontraban en una situación irregular debido a -principal pero no limitadamente- factores como: tener que pagar un alto costo de los procedimientos de regularización migratoria, experimentar temor y/o desconocimiento del sistema migratorio y de refugio peruano; y, verse expuestos a enfrentar errores y barreras impuestas por la propia administración migratoria peruana. Al respecto, cabe indicar que los factores causales antes señalados fueron los finalmente escogidos en base a diferentes criterios, siendo ellos: su impacto, su posibilidad de modificación y su oportunidad de innovación.

A partir del diagnóstico analizado, detallado y corroborado fue posible desarrollar la propuesta de innovación llamada: “Un servicio de información, orientación y difusión llamado ‘Somos Regulares’”. Esta propuesta busca poner a disposición de las personas migrantes una plataforma web única que centralice información sobre los procedimientos de regularización migratoria vigentes al año 2021 y en adelante, a través de sus actualizaciones, donde además sea posible recibir un soporte -si se quiere- personal al usuario, a través de un servicio virtual y/o presencial como parte del voluntariado propuesto; así como, la posibilidad de conocer, a través de la plataforma, las diversas iniciativas implementadas por la sociedad civil.

A través de cuatro (04) capítulos, el presente proyecto de innovación muestra el procedimiento seguido a fin de obtener la propuesta innovadora. En el primer capítulo, se hace un estudio del problema público a través de las principales dimensiones encontradas, como los

factores contextuales, la magnitud y los actores involucrados en él. Posteriormente, en el segundo capítulo, se ahonda sobre las causas identificadas a partir de una revisión documental y entrevistas a diversos actores entre funcionarios públicos, profesores en la materia, investigadores y representantes de la sociedad civil. En un tercer capítulo, se procede a escoger algunas de estas causas, bajo criterios de valoración, agrupación, priorización y jerarquización a fin de que puedan ser abordadas a través de diversas propuestas de solución lo que, finalmente, originó el prototipo de innovación. Finalmente, en el cuarto capítulo, se presentan los análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad de este proyecto. Por último, se desarrollan las conclusiones y recomendaciones.



PRIMERA PARTE: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO I

DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Redacción formal del problema

El problema público que abordará el presente proyecto de innovación es el siguiente:

“Alto nivel de irregularidad migratoria de los ciudadanos venezolanos en el Perú durante los años 2018 y 2021”

La Guía de Políticas Nacionales elaborada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2018) define a un problema público como “la diferencia entre una situación actual y una situación deseada posible” (p.10) recogiendo el significado dado por el profesor Leonardo Secchi.

Este problema público constituye un problema en función a un tema de interés. Ello debido a que se analiza la condición de irregularidad migratoria en la que se encuentran una importante cantidad de migrantes en nuestro país. Así, conforme indica la Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante, Migraciones, 2021) al mes de abril del 2021, más de seiscientos mil (600.000) de estas personas se encuentran en situación irregular.

Nuestra situación deseada es que toda persona migrante cuente con una situación migratoria regular que le permita, además de acreditar su residencia en nuestro país, desenvolverse socialmente y acceder a servicios públicos como privados sin dificultad.

La falta de un estatus migratorio regular constituye la principal barrera que dificulta el acceso de los migrantes venezolanos a los servicios de salud en el Perú (Zambrano-Barragan et al, 2020, p.4). De otro lado, el que puedan acceder a un programa de regularización migratoria les determinó un mejor acceso sanitario además de mejores condiciones de vivienda y trabajo de acuerdo con un estudio realizado en el caso colombiano (Urbina et al, 2023, p.5).

Ahora bien, el que cada vez más personas migrantes cuenten con un status regular también constituye una situación deseada para el propio Estado receptor, por cuanto lo lleva a disponer con la información necesaria para el diseño, formulación e implementación de políticas públicas, lo cual hace que, además de resolver el problema público, se pueda aprovechar la totalidad de los beneficios de una migración correctamente encaminada.

Asimismo, un estudio publicado por el Fondo Monetario Internacional (Alvarez et al, 2023) concluyó que, si el Perú invierte adecuadamente en su integración, la migración venezolana le podría representar un aumento de 4.5 puntos en el PBI al año 2030. Convirtiéndose así en el país que mayor provecho podría obtener de ella.

Sobre los ciudadanos afectados con este problema público, el análisis del presente trabajo se centra en migrantes de nacionalidad venezolana. Ello debido a que las características particulares de su salida de Venezuela, los coloca en una especial situación de vulnerabilidad que debe ser tomada en cuenta por los distintos Estados receptores como el Perú, en razón de distintas obligaciones existentes en materia de refugio y derechos humanos.

Además, teniendo en cuenta las cifras arriba presentadas, las personas migrantes venezolanas se encuentran sobrerrepresentadas dentro de la cantidad de migrantes en situación de irregularidad migratoria al constituir aproximadamente el sesenta y cuatro por ciento (64%) de ellas (Migraciones, 2021). Lo expuesto no significa que la propuesta de solución a desarrollarse no pueda beneficiar a otros grupos de migrantes en la misma situación.

Respecto a la delimitación geográfica del problema público, se optó por la totalidad del territorio nacional peruano debido a que la política migratoria es dictaminada por el Gobierno Central, conforme lo establece el Decreto Legislativo N°1350.

Respecto al periodo de tiempo en que se efectuará la investigación, se ha tomado en cuenta que en el año 2018 es donde se empieza a registrar un aumento exponencial de las

entradas de ciudadanos venezolanos. Además, es en ese año que se empieza a introducir una serie de medidas restrictivas para su ingreso tales como la exigencia de pasaporte, lo que significó la reducción de las vías regulares de migración. nuestro problema público cobra mayor visibilidad y relevancia.

1.2. Marco conceptual del problema

a) Movilidad humana internacional o migración internacional

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM) (2019) el término movilidad humana abarca “todas las diferentes formas de movimiento de personas” (p.17). Éste es un fenómeno que ha acompañado el devenir histórico de nuestras sociedades, siendo consustancial a él. De ese modo, la movilidad es el ejercicio de un derecho que ha asistido a toda persona, incluso desde antes de la instauración de divisiones y fronteras legalmente demarcadas.

Ahora bien, en caso de que dicha movilización implique el cruce de fronteras de un Estado y el ingreso a otro con el propósito de residir en él, independientemente del período de tiempo, recibirá el nombre de “movilidad humana internacional” o “migración internacional”. De esta manera, los conceptos de “movilidad humana” y de “movilidad humana internacional” o “migración internacional” presentan una relación de género-especie.

Dentro de este concepto de “movilidad humana internacional” convergen distintas manifestaciones tales como la salida de personas a causa de conflictos armados, el desplazamiento que se realiza en busca de mejores oportunidades económicas, entre otros. En ese sentido, es posible establecer una tipología atendiendo a diversos criterios, siendo uno de los más importantes la voluntariedad del desplazamiento, es decir, si la decisión de la persona de movilizarse fue ejercida con libertad o no.

Al establecer lo anterior, tomamos distancia de la definición seguida por entidades como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (como se cita en Carling, 2017) que apuestan por limitar el concepto de “movilidad humana internacional” o “migración internacional” a aquellos desplazamientos realizados únicamente de forma voluntaria adoptando con ello una definición residual de lo que es una persona migrante. La diferencia entre una definición residual y una definición inclusiva será presentada en la sección c).

El adoptar una definición de este tipo significa seguir una visión restrictiva que no se corresponde con la cada vez mayor multicausalidad que caracteriza a los movimientos migratorio entre países en tiempos actuales, ni con el hecho de que muchas veces migrantes forzados y voluntarios comparten las mismas rutas de viaje. Factores que demandan la adopción de una comprensión más amplia del fenómeno migratorio.

En ese sentido, desde la perspectiva adoptada en el presente trabajo, existe tanto una “movilidad humana internacional” o “migración internacional”, ya sea voluntaria como una forzada y ambas son integrantes del concepto general de “movilidad humana”.

b) Migración internacional forzada

Tradicionalmente se consideraba que la mayoría de las personas se movilizaban a otro país de manera deliberada y planificada. Sin embargo, en las últimas décadas, el desarrollo de conflictos armados, la violencia generalizada, la falta de recursos, entre otros fenómenos, han hecho cada vez más visible el desplazamiento involuntario de un gran número de personas.

Así, conforme a cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2022), a finales del año 2021 existían ochenta y nueve millones trescientas mil (89' 300.000) personas en el mundo que habían sido desplazadas por la fuerza. Cantidad que representa más del doble del número registrado a fines del 2012 (p.5).

De acuerdo con la OIM (2019), la migración forzada es: “el movimiento migratorio que, aunque puede ser impulsado por diferentes factores, involucra el uso de la fuerza, la coacción o la coerción” (p.126). Es decir, este concepto indica un tipo de movilidad humana donde el deseo de movilizarse viene dado por fuertes condicionantes externos a la voluntad del migrante.

A efectos de este trabajo, será útil la definición de migración forzada de naturaleza internacional, esto es, aquel movimiento involuntario de la persona realizado a través de las fronteras que comprende el desplazamiento de refugiados, víctimas de trata de personas, entre otras clases de personas migrantes.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que la migración internacional forzada no es un concepto libre de debate, pues se critica que no cuenta con un correlato jurídico que lo respalde, que en verdad existe un *'continuum'* en la agencia de la persona migrante y no una mera dicotomía entre lo “forzado” y lo “voluntario”, y que su utilización puede llevar a socavar el régimen legal internacional existente (OIM, 2019, p.127).

Frente a este debate, es importante tomar en cuenta que el uso de este concepto de migración forzada es cada vez más frecuente dentro de la literatura sobre migración, llegando incluso a constituir una creciente área de estudio (Fiddian-Qasmiyeh et al., 2014).

Asimismo, ha sido utilizado para describir fenómenos migratorios donde la salida de personas se encuentra motivada por factores estructurales de vulnerabilidad tales como sería la migración venezolana, la cual ha sido calificada expresamente como una “migración forzada” por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH, 2018, Resolución N° 2/18).

Debido a lo anterior, en el presente trabajo se recurrirá a este concepto a fin de analizar la naturaleza de la migración venezolana a nuestro país.

c) Migrantes internacionales

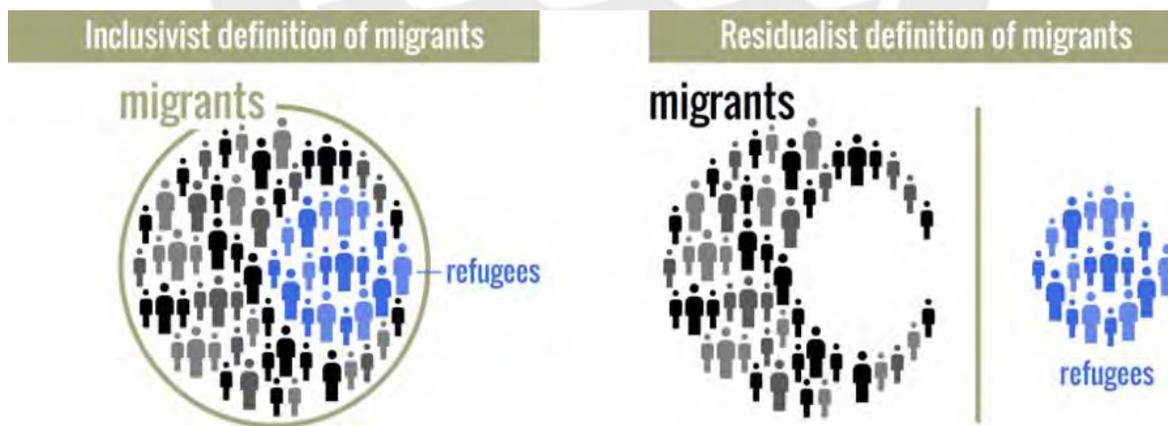
Tal como lo señala la CIDH (2015) no existe ninguna definición universalmente aceptada del término “migrante”. Debido a ello, el presente proyecto de innovación seguirá la definición de “migrante internacional” que dicho organismo internacional utiliza, como “toda persona que se encuentre por fuera del Estado del cual es nacional” (CIDH, 2015, párr. 124).

Ahora bien, el término “migrante” se alinea con una definición inclusiva que “no toma en cuenta las razones que motivaron la salida de la persona” (Carling, 2017, p.1), es decir, sin importancia de si salió de su país de origen de forma voluntaria o no.

Bajo esta perspectiva, una persona refugiada o aquella forzada a migrar vendría a formar parte del concepto de persona migrante y no un concepto aislado, separado o hasta opuesto a éste lo que es sostenido desde una definición residual del término migrante.

La siguiente figura muestra una representación gráfica de la definición inclusiva y residual del término “migrante”.

Figura 1.
Presentación gráfica de una “definición inclusiva” y una “definición residual” de migrante



Nota: Adaptado de “Definitions compared”, por Jørgen Carling, 2016, Meaning of migrants (<https://meaningofmigrants.files.wordpress.com/2016/09/definitions-compared.png?w=900>).

Como es posible visualizar, una definición inclusiva comprende a los migrantes como un grupo de personas dentro de los cuales existe la posibilidad que se halle un subgrupo, al que denominamos refugiados. Mientras que una definición residual hace una clara diferencia de quienes son migrantes con quienes se encuentran en calidad de refugiados.

d) Persona refugiada

Tras las dos guerras mundiales, y debido al masivo desplazamiento de personas generado en virtud de ellas, en 1951 se adoptó la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”. Éste constituye el texto fundacional del derecho internacional de los refugiados.

En él se presenta la definición de “persona refugiada”. Además, se desarrolla cuáles son los derechos que les asisten, la prohibición del Estado de devolver o expulsar a estas personas al territorio donde esté en peligro su vida o libertad, el deber de no imponer sanciones penales por su ingreso o presencia irregular en el territorio del Estado, entre otros aspectos.

Asimismo, en este instrumento se establece un deber de los Estados de cooperar con el ACNUR, organismo subsidiario de las Naciones Unidas creado un año antes para brindar protección a aquellas personas que habían sido consideradas como refugiadas.

La definición de “persona refugiada” contenida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se encontraba limitada temporalmente a aquellas situaciones ocurridas antes del 1 de enero de 1951 y daba la posibilidad a los Estados de restringir su aplicación a eventos ocurridos solamente en territorio europeo. Por ello, en 1967 se adoptó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados que rompe con estas limitaciones de naturaleza temporal como geográfica.

En ese sentido, de acuerdo con estos dos instrumentos, una persona será refugiada si:

... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951 & Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967).

La condición de “refugiado” no necesita de una declaración oficial por algún Estado por ser una situación de hecho. Sin embargo, el disfrute de la mayoría de los derechos que establece la Convención de 1951 depende necesariamente de que sea determinada por un Estado parte, por lo que, éstos suelen disponer procedimientos internos de determinación de este estatuto (Goodwin-Gill, 2014, p. 40).

Con posterioridad, la mirada individual centrada en el “temor fundado de persecución” característico de la definición presentada sería complementada con una mirada grupal enfocada en las condiciones generales del país de origen o residencia de la persona refugiada a través de la adopción de instrumentos como la Declaración de Cartagena de 1984 (Islam, 2013, p.28).

Esta Declaración (como se cita en Diccionario de Asilo de la Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi, 2014) indica que el término refugiado también deberá ser aplicable a quienes:

... han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (párr. 3)

En principio, las disposiciones de la Declaración de Cartagena no presentaban una naturaleza vinculante. Pero al 2018, quince (15) países miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA), incluido el Perú, habían adoptado parcial o totalmente la definición

recogida en ella dentro de sus ordenamientos internos tal como lo recopiló la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2018). Por ello, este tribunal internacional resaltó que también existen obligaciones estatales en materia de refugio frente a aquellas personas que reúnen los elementos contenidos en la definición expuesta en esta Declaración (Corte IDH, 2018, párr. 132).

En ese sentido, en el presente trabajo se tomará en cuenta tanto la definición de “persona refugiada” desarrollada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 como en la Declaración de Cartagena de 1984.

e) Persona solicitante de asilo/refugio

Un solicitante de refugio o asilo es aquella persona que solicita a un determinado Estado que se le brinde esta protección internacional y aún no recibe una respuesta final. De esta manera, no toda persona solicitante de asilo o refugio será reconocida finalmente con dicho estatuto; sin embargo, una persona refugiada inicialmente sí fue una persona solicitante de asilo o refugio (OIM, 2019, p.14).

Por este hecho, cuentan con ciertos derechos tales como la prohibición de no devolución, ciertas garantías de debido proceso durante el procedimiento de determinación de su solicitud, entre otras protecciones (Corte IDH, 2013, párr. 151 -160).

f) Situación migratoria irregular

Al ser parte de su soberanía, los Estados cuentan con la facultad de decidir la admisión y permanencia de personas extranjeras a su territorio, con excepción del caso particular de quienes son solicitantes de refugio o refugiados. Por esa razón, disponen de una serie de reglas de naturaleza administrativa que deben cumplirse. Son estas diferentes regulaciones las que

determinan si la presencia de una persona no nacional ni residente es aceptada o no por el Estado en el que se encuentra.

En base a lo anterior, se puede indicar que el término “situación migratoria” o “estatus migratorio” hace referencia a: “... la situación jurídica en la que se encuentra un migrante, de conformidad con la normativa interna del Estado de acogida o receptor” (Corte IDH, 2003, párr. 69). Es decir, es la relación existente entre la persona migrante internacional y el Estado en el que se encuentra.

Son dos (02) las formas por las que los migrantes se encuentran en situación irregular: la primera, por realizar su entrada por pasos no autorizados; o, la segunda, como consecuencia del vencimiento de su estadía autorizada. Tanto la definición presentada en esta sección como esta distinción son acogidas por el Decreto Legislativo N°1350, Decreto Legislativo de Migraciones.

Por otro lado, autores como Arias et al. (2012) indican que las categorías de “regularidad” e “irregularidad” no son totalmente opuestas, por lo que es mejor situar a los migrantes internacionales como en algún lugar en un continuo de la regularidad a la irregularidad (p.118). De esta manera, en el presente trabajo se tendrá presente la fluidez de ambos términos.

g) Políticas migratorias

En virtud de su soberanía, los Estados cuentan con la potestad de otorgar o denegar la admisión y/o permanencia de personas no nacionales o no residentes a su territorio, de modo que, el movimiento de personas a nivel internacional se encuentra supeditado a la voluntad de estas entidades. Por ello, la profesora Saskia Sassen (2006) ha señalado que: “la actual regulación migratoria está profundamente articulada con la soberanía estatal y el sistema interestatal” (p. 25).

A partir de esta potestad, los Estados han formulado distintas medidas a fin de regular y gestionar el movimiento de personas a través de sus fronteras. Así también, han adoptado

diversos acuerdos con otros Estados a fin de establecer regulaciones específicas del movimiento de sus ciudadanos.

En este contexto, aparece el concepto de “gobernanza de la migración”, el cual, según el Glosario de la OIM sobre Migración de la OIM (2019), hace referencia a todo el conjunto de “normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración” (p. 103).

Esta definición abarca dos (02) niveles de acción estatal en el ámbito migratorio: uno, referido al ámbito internacional donde se encuentran acuerdos, así como otros mecanismos de cooperación interestatal; y otro, referido al ámbito interno donde se encuentran principalmente las regulaciones nacionales dadas por cada Estado.

En este último ámbito tiene lugar el concepto de “política migratoria” definido como toda acción estatal - sin importancia de la forma jurídica que adopte - que aborda aspectos como el movimiento de personas entre sus fronteras, la permanencia de personas migrantes internacionales, el tratamiento que éstas deberán recibir durante su estancia, sus derechos, entre otros.

Ya que la potestad de diseñar sus políticas migratorias es consustancial a la soberanía de los Estados, el ámbito migratorio ha sido visto como un asunto indesligable a la seguridad estatal. Debido a ello, los Estados cuentan con un amplio campo de acción en esta área, lo cual los habilita a utilizar prácticas como la detención y expulsión migratoria. Estos constituyen mecanismos que expresan su rechazo hacia aquel “elemento” cuyo ingreso o permanencia no ha sido autorizado y que puede representar una amenaza a su seguridad.

Frente a la aparición de flujos migratorios globales, complejos e integrales, no han sido pocos los países que han optado por privilegiar un enfoque de seguridad nacional, endureciendo sus controles migratorios al considerar que esta clase de movilidad representa por sí misma una

amenaza. De esta manera, se han adoptado prácticas tales como la creación de muros o la instalación de vallas en las fronteras, la creación de centros de detención, la organización de redadas migratorias, etc. La adopción de este enfoque recibió un notable impulso tras los atentados terroristas ocurridos en Estados Unidos de Norteamérica el 11 de septiembre del 2001, aunque ya se venía desarrollando antes de él (Heyman & Pallitto, 2008, p. 317).

En respuesta a lo anterior, y ante la evidencia de que la discrecionalidad con la que cuentan los Estados se puede convertir en arbitrariedad, los organismos internacionales de derechos humanos han generado diversos estándares a fin de que la facultad estatal de diseñar políticas migratorias no esté reñida con el deber adoptado por la comunidad internacional de proteger a la persona y sus derechos. Con ello, se dio paso al desarrollo de un enfoque de derechos humanos en el ámbito migratorio como contrapeso al enfoque de seguridad descrito.

En efecto, si bien en el pasado las personas no nacionales merecían protección por representar a su Estado de origen (Chetail, 2013, p. 228), ello cambiaría tras reconocerse que la persona es un titular de derechos que merece tutela sin importar el lugar donde se encuentre.

Por ello, si bien la normativa internacional en materia de derechos humanos reconoce y avala que los Estados cuenten con el derecho de regular y administrar sus fronteras, a la vez les impone el deber de observar ciertos estándares con la finalidad de que los derechos de las personas migrantes internacionales también constituyan un importante factor a considerar.

En ese sentido, en el presente proyecto de innovación se tomará en consideración la definición de política migratoria expuesta en esta sección, así como, la existencia de un enfoque de seguridad nacional y otro de derechos humanos que influyen en su diseño, formulación e implementación.

1.3. Arquitectura del problema

Tras haber sido presentado nuestro problema público y haber desarrollado su marco conceptual, corresponde conocer sus dimensiones a fin de adentrarnos en su complejidad y describir las relaciones presentes en él.

Para su identificación, se diseñó una matriz de consistencia (que puede encontrarse en el Anexo 2) donde, a partir de su implementación, se determinó la existencia de tres (03) dimensiones importantes del problema público bajo análisis: sus factores contextuales, su magnitud y los actores involucrados. Estos serán desarrollados a continuación.

a) Factores contextuales

A partir del levantamiento de información realizado a través de una revisión documental y entrevistas a actores claves, se ha podido determinar los siguientes factores contextuales: la masiva migración forzada venezolana, las medidas migratorias y de refugio brindadas por el Estado peruano y las diversas dificultades generadas por el contexto de pandemia.

a.1) Migración forzada venezolana

Debido a su magnitud, se considera que la migración venezolana es el segundo desplazamiento forzado más grande en el mundo después de la crisis siria (BM, 2019). Además, se estima que se ha convertido en la migración internacional más importante a la que alguna vez se ha tenido que enfrentar la región latinoamericana.

Aunque es posible rastrear el inicio de la diáspora venezolana en el año 2000, paulatinamente los perfiles de migrantes de sectores sociales altos y medios de las primeras olas migratorias fueron cambiando hasta dar paso en el año 2015 a una tercera ola migratoria donde todos los sectores sociales estuvieron representados incrementándose además la salida precaria de personas de bajos ingresos (Páez y Vivas, 2017). Es aquí donde la migración venezolana fue calificada como una “migración de desesperación”.

Efectivamente, a partir del año 2015, la migración venezolana empezó a cobrar visibilidad por su carácter masivo. Así, de acuerdo con cifras de la OIM (2018), la cantidad de migrantes venezolanos en los países de América del Sur se multiplicó casi por diez (10) desde ese año hasta finales del 2017. Este hecho evidencia otra de las características importantes de esta migración que es su velocidad, la cual es únicamente comparable con la crisis siria en sus primeros años (OEA, 2019, p. 18).

De acuerdo con la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, más de seis millones (6 '000.000) de personas venezolanas ya se encontraban fuera de su país de origen a finales de noviembre del 2021. De esta totalidad, casi cinco millones (5 '000.000) de migrantes residen en Latinoamérica y el Caribe. Es decir, esta migración sería en su mayoría de carácter intrarregional o sur - sur impactando, en su mayoría, a países de ingresos medios poco acostumbrados a recibir una gran cantidad de migrantes.

Conforme se puede observar en la Figura 2, los tres (03) principales países receptores de esta migración son: Colombia, Perú y Ecuador. A pesar de que estos emitieron una gran cantidad de permisos de residencia y de estancia regular, un noventa por ciento (90%) de migrantes venezolanos se encontrarían en situación irregular (Banco Interamericano de Desarrollo, 2021, p.39).

Figura 2.

Refugiados y Migrantes Venezolanos en América Latina y el Caribe a noviembre 2021



Nota: Adaptado de *América Latina y el Caribe, Refugiados y Migrantes Venezolanos en la Región - Noviembre 2021*, por Plataforma R4V, 2021 (<https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-octubre-1>).

Ni un conflicto armado ni un desastre natural estarían detrás de esta migración masiva. Así el Grupo de Trabajo sobre Migrantes Venezolanos de la OEA determinó que este desplazamiento no tiene un origen únicamente económico, sino respondería a factores como: a) una emergencia humanitaria compleja, b) una violación sistemática a los derechos humanos, c) la inseguridad, d) el colapso de los servicios básicos y e) el alto costo de vida (OEA, 2021).

Este diagnóstico es coherente con los resultados obtenidos a través de las encuestas regionales de migrantes y refugiados venezolanos realizadas por Equilibrium CenDE. En su primera edición, llevada a cabo entre junio y julio del 2020, se encontró que las principales razones detrás de la salida de Venezuela eran los motivos de trabajo con un cincuenta y dos por ciento (52%), la violencia e inseguridad con un cuarenta por ciento (40%), además de razones

políticas con un treinta y tres por ciento (33%). Mientras que, en su segunda edición realizada en diciembre del 2020, se encontró como principales motivos de migración el alto costo de vida con un sesenta y cuatro por ciento (64%), la falta de alimentos con un cincuenta y ocho por ciento (58%) y la falta de medicina y servicios de salud con un cincuenta y uno por ciento (51%).

De este modo, no es posible identificar un único motivo detrás de esta migración, sino más bien que, la decisión de salir de Venezuela está dada por una confluencia de factores. Debido a lo anterior, un aspecto controvertido para los países receptores de esta migración ha sido determinar el tratamiento jurídico que se le debe brindar a aquellos migrantes venezolanos que tratan de ingresar y/o residir en su territorio.

En específico, el punto de debate ha sido determinar si a estos migrantes se les debe brindar el reconocimiento del estatuto de refugiado o se les debe dar un trato similar al resto de migrantes.

Al respecto, diversos autores han señalado que los Estados deben reconocerlos como refugiados de forma grupal y no a través de exámenes individuales (Parent, 2017; Berganza et al., 2020; ACNUR, 2019; CIDH, 2018).

En su mayoría, esta posición no ha sido seguida por los Estados latinoamericanos. En principio, no han cerrado las puertas a esta migración y han optado por dar respuestas particulares y extraordinarias no brindadas a migrantes de otra nacionalidad. Sin embargo, a la par, han evitado el otorgarles una protección de largo plazo y de mayor estabilidad como lo podría brindar el refugio.

La llegada cada vez mayor de personas migrantes venezolanas a estos países y el ascenso de discursos que los relacionaban a hechos de criminalidad, dio como paso a la adopción de medidas restrictivas para su entrada y el cierre paulatino de las primeras vías abiertas de recepción. Así, en el año 2017, Panamá fue uno de los primeros países en pedir visas a estos migrantes, siendo seguido por Ecuador y Perú que empezaron a exigir contar con

pasaporte un año después (Bolter & Selee, 2020, p. 9).

En ese sentido, la naturaleza particular de este tipo de migración la hace enmarcarse en la categoría de “migración forzada” al existir factores de carácter estructural que motivan una salida masiva de personas de Venezuela que no puede ser reducida únicamente a decisiones individuales.

Esta inclusión explicaría que este desplazamiento no posea un tratamiento jurídico uniforme entre los diversos países de acogida, pues como ya vimos anteriormente este tipo de migraciones desafía el binario constituido legalmente entre las categorías de “migrante” y “refugiado”. Aun así, de una forma u otra, los países receptores de esta migración han reconocido su diferencia con otros desplazamientos “voluntarios” diseñando mecanismos excepcionales para asegurar al menos una residencia temporal a estos migrantes.

a.2) Medidas migratorias y de refugio brindadas por el Estado peruano

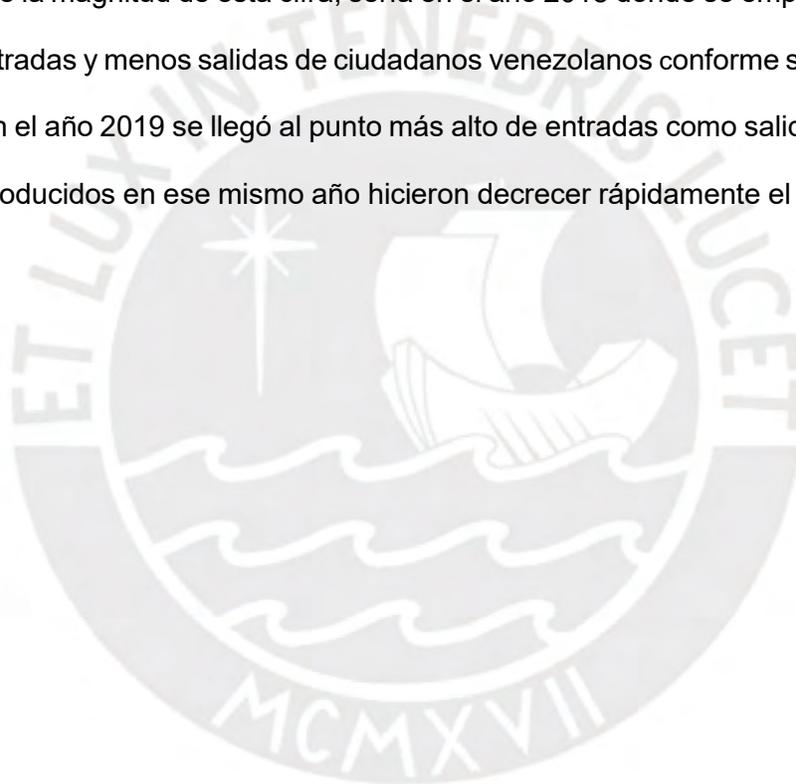
El Perú ha sido considerado tradicionalmente como un Estado de origen de numerosas personas que han buscado fuera del territorio nacional mejores condiciones económicas y sociales. Así, entre los años 1990 y 2020, más de tres millones trescientos mil (3 '300.000) ciudadanos peruanos salieron del país para residir principalmente en Estados Unidos de América, España, Argentina, Chile, Italia, Japón y Canadá (INEI, 2021, pp. 17-32).

Sin embargo, la llegada cada vez más frecuente de personas extranjeras ha llevado a que se vea también al país como un Estado de tránsito y receptor de migración internacional. Como muestra de ello, en los últimos veinte (20) años, ha habido un crecimiento en la cantidad de migrantes internacionales que arriban al Perú motivados por las mejores condiciones económicas y sociales predominando hasta el año 2016 la llegada de migrantes provenientes de Colombia, España, Estados Unidos, Argentina, Ecuador y Venezuela (INEI, 2016, p. 76).

Un caso especial de migración internacional a nuestro país lo constituye la migración venezolana que constituye el principal grupo de extranjeros en nuestro país en la actualidad. Así, de acuerdo con cifras del INEI (2023), a septiembre del 2019 un ochenta y cuatro punto cuatro por ciento (84.4%) de extranjeros residentes en nuestro país tenían nacionalidad venezolana.

En el Perú, esta migración empezó a cobrar notoriedad a partir del año 2017 al arribar más de doscientos veinte mil (220.000) migrantes venezolanos, lo que representó el cuádruple de la cantidad que arribaba en años pasados.

A pesar de la magnitud de esta cifra, sería en el año 2018 donde se empezaron a registrar cada vez más entradas y menos salidas de ciudadanos venezolanos conforme se puede observar en la Figura 3. En el año 2019 se llegó al punto más alto de entradas como salidas. Sin embargo, los requisitos introducidos en ese mismo año hicieron decrecer rápidamente el ingreso formal de estos migrantes.



costado trece mil millones de soles (S/. 13000 '000.000.00) conseguir al Estado peruano (Cámara Empresarial Venezolana Peruana, 2021, p.107).

De otro lado, una gran mayoría de estos migrantes se encuentran concentrados geográficamente en Lima Metropolitana y el Callao, seguidos en un número menor por las regiones costeñas de La Libertad, Arequipa e Ica (Migraciones, 2021).

El establecer una respuesta a esta migración fue un desafío para el Perú ya que estaba acostumbrado a recibir una menor cantidad de migrantes y con otro perfil demográfico. Además, su capacidad institucional ya resultaba insuficiente para atender la totalidad de las necesidades en salud, educación, protección social, entre otros, de sus propios nacionales.

En esa línea, al hacer un análisis de las acciones tomadas por nuestro país, el Banco Mundial concluyó que, si bien el Perú había logrado garantizar muchas de las demandas generadas por esta migración, su respuesta no estuvo exenta de dificultades originadas en limitaciones de capacidad institucional de su sector público (BM, 2019, p.81).

Uno de los ámbitos que ha recibido mayor atención ha sido el migratorio, pues el Perú ha emitido importantes medidas destinadas a brindar algún tipo de regularidad migratoria a estas personas.

a.3) Medidas tomadas desde el ámbito migratorio

La respuesta migratoria del Perú a esta migración puede ser dividida en tres (03) fases:

- (i) Primera fase de apertura relativa (2017-2018),
- (ii) Segunda fase de medidas restrictivas (2018-2020),
- (iii) Tercera fase de medidas tendientes a la regularización migratoria (a partir del 2020).

Respecto de la primera fase, la respuesta migratoria se resume en mayor medida en la adopción del PTP y sus sucesivas renovaciones. En enero del año 2017, a través del Decreto

Supremo N°002-2017-IN se aprobó un permiso llamado PTP de un año (01) de duración destinado para ciudadanos venezolanos que les permitía trabajar y acreditar una situación migratoria regular. Su emisión fue encomendada a Migraciones.

En este sentido, Andrés del Castillo (2021), señaló las ventajas y desventajas de aquello, indicando que:

Si bien esta medida llegó a ser saludada por la CIDH (2017) al considerarla como una buena práctica regional de cómo ‘los Estados pueden proteger a los migrantes que se encuentran en una situación vulnerable, regularizando su migración’, otras voces críticas como la de Nicolás Parent (2017) alertaron que esta medida podría servir para eludir la obligación del Estado de brindar información sobre otras medidas de protección más amplias y duraderas como el refugio bajo la definición ampliada que, como fue visto anteriormente, resulta aplicable a la migración venezolana. (párr. 25)

Para acceder a este primer PTP, era necesario haber ingresado legalmente antes de su entrada en vigor. Por ello, las más de sesenta y tres mil (63.000) personas de nacionalidad venezolana que ingresaron entre febrero y julio de 2017 se encontraron expuestas a caer en irregularidad migratoria (Defensoría del Pueblo, 2020). En razón de lo anterior, en julio de ese año, se emitió el Decreto Supremo N°023-2017-IN que aprobó un segundo PTP nuevamente restringido a quienes habían ingresado legalmente hasta su entrada en vigor.

Sin embargo, la migración venezolana continuó y, con ello, la presencia de numerosas personas migrantes venezolanas en situación irregular. Por ello, en enero del año 2018 se emitió el Decreto Supremo N°001-2018-IN mediante el cual se aprobó un tercer PTP dirigido a aquellos ciudadanos venezolanos que ingresaran hasta el 31 de diciembre de ese año. En ese sentido, por primera vez, este PTP estableció que podían acceder a él aquellas personas que realizaran su ingreso después de su entrada en vigor, además de que ya no era requerido el haber realizado un ingreso formal.

Tanto el primer PTP como sus dos renovaciones llegaron a beneficiar a más de trescientos cuarenta mil (340.000) ciudadanos venezolanos de acuerdo con cifras de Migraciones (2021).

En atención a su carácter temporal, fue necesario establecer medidas para que los migrantes beneficiarios del PTP puedan realizar el tránsito hacia una calidad migratoria más permanente. Por ello, a través de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°007-2017-IN se indicó que Migraciones debía otorgar la calidad migratoria especial residente a quienes tuvieran este permiso. De acuerdo con la legislación migratoria, esta calidad está dirigida a aquellos extranjeros que, habiendo ingresado al país, requieran regularizar su situación.

Al año 2021, la calidad migratoria especial residente era la predominante en nuestro país al existir doscientos veinticinco mil doscientos ochenta y tres (225.283) extranjeros que contaban con ella (INEI, 2022). Sin embargo, al comparar esta cifra con el total de personas que obtuvieron el PTP, se advierte que muchos migrantes venezolanos no lograron realizar el tránsito hacia esta calidad lo que los expuso nuevamente a caer en irregularidad migratoria a pesar de haber accedido al PTP.

A pesar de esta apertura inicial, en agosto del año 2018, el Estado peruano redujo el ámbito de aplicación del tercer y último PTP dando paso a la segunda fase de respuesta migratoria del Perú caracterizada por la adopción de medidas restrictivas.

Así, mediante el Decreto Supremo N°007-2018-IN se estableció que sólo podían acceder al tercer PTP quienes hayan ingresado hasta el 31 de octubre de 2018 y ya no la fecha inicial del 31 de diciembre. Esta noticia originó que una gran cantidad de personas venezolanas tuvieran que modificar sus planes de viaje. Por ello, en el día previo al nuevo plazo establecido fue registrada la entrada de casi siete mil (7.000) venezolanos constituyendo una cifra récord (Deutsche Welle, 2018).

Sobre este hecho, se añade que el PTP presentó limitaciones tales como su costo, utilidad práctica, temporalidad, entre otros. Esto generó que autores como Blouin et al. (2021) señalen que el PTP no fue una medida efectiva de regularización, sino un proceso engorroso, complejo, costoso y contradictorio que ocasionó la irregularidad migratoria de una parte de población venezolana además que propició la masiva presentación de solicitudes de refugio (pp. 153-154).

Otra medida restrictiva que se dio en esta segunda fase fue la exigencia de presentar pasaporte vigente para realizar el ingreso a territorio nacional adoptada a través de la Resolución N° 000270-2018-MIGRACIONES. Esta medida fue criticada por diferentes organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que mostraron su preocupación dado el costo prohibitivo que significaba el contar con este documento (ACNUR, 2018).

Sumado a lo anterior, en el año 2019, a través de la Resolución N°000177-2019 se implementó la obligación de los migrantes venezolanos de contar con una visa humanitaria que debía tramitarse en los consulados peruanos antes del viaje.

Un estudio realizado por Briceño et al. (2020) encontró que, a pesar de su carácter humanitario, esta visa representaba una restricción migratoria al representar una inversión para el ciudadano venezolano tanto en tiempo como en dinero, a pesar de su gratuidad.

Tras el inicio de la pandemia en el 2020, iniciaría una tercera fase de respuesta enfocada en la regularización migratoria. Así en octubre del 2020, se adoptó el Decreto Supremo N°010-2020-IN por el que se aprobó el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (en adelante, CPP), un permiso de un año de duración destinado a toda persona extranjera (no solo venezolana) en situación irregular presente en el país a la fecha de su publicación.

Por ese mismo instrumento, se indicó que el CPP entraría en vigor con la aprobación del nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) de Migraciones. Esta

emisión representaba saldar una deuda pendiente que se tenía, pues al año 2020 continuaban vigente un TUPA concordado con la derogada Ley de Extranjería.

Finalmente, el nuevo TUPA fue publicado el 4 de julio del 2021, con lo que, el CPP entró en vigor tras ocho (08) meses de espera.

Debido a que menos del cinco por ciento (5%) de beneficiarios del CPP llegaron a obtener una calidad migratoria, se amplió su vigencia de uno (01) a dos (02) años, a través del Decreto Supremo N° 008-2022-IN. Asimismo, se amplió hasta en cuatro (04) ocasiones el plazo inicial de ciento ochenta (180) días para solicitar este permiso, a fin de que más migrantes pudieran acceder a él.

a.4) Medidas tomadas desde el ámbito del refugio

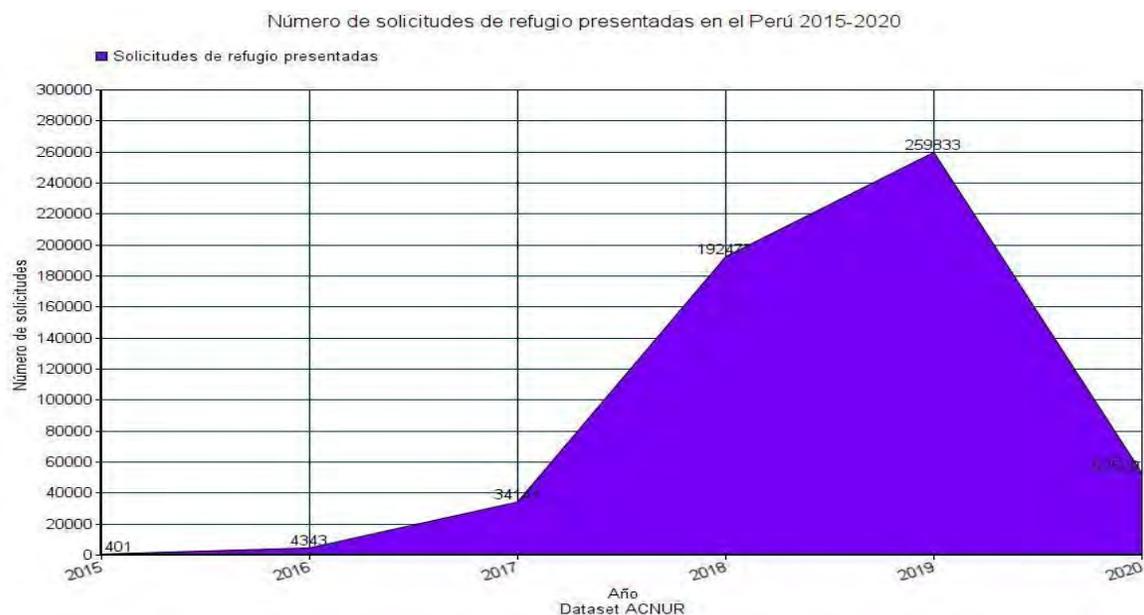
La calidad de la respuesta dada en el ámbito migratorio no se replicó en el ámbito del refugio al considerarse que esta vía debía tener un papel subsidiario. Sin embargo, las diferentes limitaciones de los mecanismos migratorios implementados generaron incentivos para que cada vez más personas venezolanas utilicen el refugio como una forma de regularización en la práctica. Así esta vía les brindaba algún tipo de protección ante una eventual deportación, dado su ingreso irregular o caída en la irregularidad.

Autores como Luzes et. al (2021) identificaron que los migrantes venezolanos llegaron a utilizar este mecanismo de forma pragmática al menos antes de la implementación de la visa humanitaria (pp. 16-17). Así también reportes realizados por el Consejo Danés para los Refugiados (2020, 2021) mostraron que la mayoría de población venezolana encuestada presentó un interés limitado por el refugio.

La Figura 4 muestra cómo se pasó de tener cuatrocientos uno (401) solicitudes de refugio presentadas en el año 2015 a cuatro mil trescientos cuarenta y tres (4.343) en el año 2016. Es decir, en un (01) año la cantidad de solicitudes presentadas se multiplicaron por diez (10).

En el año 2017, se presentaron más de treinta mil (30.000) solicitudes y un año después más de ciento noventa mil (190.000). Para fines del año 2019, ya se contaban presentadas más de doscientas cincuenta mil (250.000) nuevas solicitudes, cifra que solamente se vería frenada en el año 2020 a raíz de la pandemia.

Figura 4.
Número de solicitudes de refugio presentadas en el Perú en el período 2015 - 2020



Nota: Elaboración propia, a partir de datos del Dataset de ACNUR.

Este incremento en las solicitudes presentadas no estuvo acompañado de un aumento en las solicitudes resueltas por la Comisión Especial para los Refugiados (en adelante, CEPR). Así, a pesar de que en el año 2018 se presentaron ciento noventa y dos mil cuatrocientos setenta y siete (192.477) solicitudes, solo un poco más de tres mil (3.000) solicitudes fueron resueltas, y de ellas, menos de la cuarta parte fueron aprobadas positivamente. Este mismo patrón se agudizó en el año 2019, donde se llegó a resolver un pico máximo de tres mil seiscientos y un (3.601) solicitudes.

De acuerdo con cifras de la CEPR (2021) a febrero del año 2021, solo se había aceptado favorablemente dos mil seiscientos treinta y cinco (2.635) solicitudes y se les había denegado el pedido a otras mil treinta y nueve (1.039). Con lo que se dejó a más de quinientos mil (500.000) migrantes venezolanos sin respuesta alguna.

Esta baja tasa de reconocimiento se debe a la postura tomada por la CEPR de no considerar como refugiados a los migrantes venezolanos (Diario Correo, 2018). Asimismo, respecto de la definición establecida de la Declaración de Cartagena, ésta se encuentra siendo aplicada sólo si se trata de migrantes en alta vulnerabilidad tales como enfermos graves, menores no acompañados, víctimas de violencia familiar, entre otros (CEPR, 2021).

Fruto de estas dinámicas, en el año 2018, el Perú se convirtió en el segundo país receptor de solicitudes de refugio en el mundo después de Estados Unidos (ACNUR, 2019) y, a inicios del 2020, es el país con la mayor cantidad de solicitudes de refugio realizadas por personas venezolanas sin resolver, con más de quinientos treinta mil (530.000) solicitudes pendientes (Plataforma R4V, 2021).

Como una medida de restringir la utilización del sistema de refugio, en junio del 2019, se introdujo un procedimiento acelerado de presentación y revisión de solicitudes de refugio, por el cual, los migrantes venezolanos que solicitan refugio deben esperar en la frontera estando habilitados a ingresar a territorio nacional únicamente si su solicitud es positiva. Amnistía Internacional (2020) calificó a esta práctica de “una política deliberada de rechazo de nuevas llegadas de Venezuela” (p. 30).

Con la llegada de la pandemia y el cierre de las fronteras terrestres, la posibilidad de presentar una solicitud de refugio quedó suspendida aun cuando se dio el intento de habilitar una plataforma electrónica.

Teniendo en cuenta la existencia de una gran cantidad de solicitantes de refugio en situación migratoria irregular, el 16 de junio del 2021 fueron aprobados los “Lineamientos para el

otorgamiento y prórroga de la calidad migratoria humanitaria”, con lo cual el estado peruano iniciaba la implementación del otorgamiento de la calidad migratoria humanitaria para aquellos solicitantes de refugio cuyas solicitudes se encontraban en espera.

En este sentido, esta calidad migratoria está reservada para aquellos extranjeros que:

Encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentren en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o requieran protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales. (Presidencia del Consejo de Ministros, 2017, Decreto Legislativo N°1350, Artículo 29.2)

A través de ella, la persona migrante puede permanecer en el país por un plazo de ciento ochenta y tres (183). Asimismo, se estipula que Migraciones debe entregar gratuitamente el carné de extranjería a estos migrantes.

La implementación de esta calidad migratoria había sido una recomendación realizada por distintos autores como Alonso -Pastor, Briceño, Godoy y Ugaz, en el año 2020; y, Blouin y Freier, en el año 2019.

A septiembre del año 2021, Migraciones había entregado veinticinco mil ochocientos cuarenta (25.840) carnets de extranjería bajo esta calidad tras haberse realizado un cotejo de ciento cincuenta mil (150.000) personas preseleccionadas donde fueron verificados los datos personales, actualizados y correctos, los antecedentes penales y policiales, además de contar con un documento de identidad (Rostros Venezolanos, 2021).

Sin embargo, una de las críticas a este proceso ha sido el no otorgar la calidad migratoria humanitaria a quienes son niños, niñas y adolescentes migrantes. Frente a ello, diversas organizaciones de la sociedad civil reunidas en el Grupo de Movilidad Humana (2021) han expresado su preocupación indicando que no existe justificación alguna en la normativa vigente para tal decisión.

A modo de evaluación, a partir de lo desarrollado en estas dos secciones, aun cuando el Perú desplegó importantes esfuerzos a fin de asegurar algún tipo de regularidad migratoria a los migrantes venezolanos, hasta antes de la pandemia este objetivo no fue logrado del todo. Esto dejó a muchos de ellos en situación de irregularidad y los orilló al sistema de refugio donde su situación jurídica tampoco recibiría una respuesta clara.

Esta situación presenta estrecha relación con la falta de integración socioeconómica de estos migrantes. Así, los tres (03) más importantes estudios realizados sobre el impacto económico de esta migración coinciden en señalar que, a pesar de los beneficios económicos reportados a causa de esta migración, estos pudieron ser mayores pues existieron distintas barreras y dificultades que impidieron a los migrantes el desarrollarse socioeconómicamente en nuestro país (Banco Mundial, 2019; BBVA Research, 2019; Cámara Empresarial Venezolana Peruana, 2021).

Una de estas barreras sería la alta tasa de irregularidad migratoria de la población venezolana en Perú, pues los ha posicionado en una situación de vulnerabilidad que les impide acceso a empleos formales, así como a utilizar fácilmente servicios públicos y privados.

Debido a ello, en los informes ya citados del Banco Mundial (2019) y de la Cámara Empresarial Venezolana Peruana (2021), al igual que un estudio desarrollado por el Centro para el Desarrollo Global y Refugees International (2020) y otro realizado por Bolter y Seele (2020) que abordan la inclusión económica de esta migración, incluyen como recomendación al Estado el realizar medidas a fin de reducir esta irregularidad migratoria brindando mayores facilidades y acceso a vías disponibles de regularización.

El avanzar en esta vía también representaría una ganancia para el Estado peruano. Así un estudio determinó que, si el Perú invierte adecuadamente en la integración de estos migrantes, se podría lograr un aumento de cuatro punto cinco (4.5) puntos de nuestro PBI al año

2030, siendo así el país que mayor provecho podría obtener frente a un escenario de no migración (Álvarez et al, 2023).

a.5) Migración y contexto de pandemia

La pandemia del COVID -19 así como la respuesta dada por los distintos gobiernos frente a ella han terminado por develar la situación de precariedad de ciertos grupos de la sociedad, llegando a agravarla en algunos casos.

En el caso de los migrantes venezolanos residentes en Latinoamérica, se ha advertido un incremento de su vulnerabilidad. Así, un reporte realizado respecto de su situación en Perú, Ecuador y Colombia encontró que 7 de cada 10 venezolanos migrantes encuestados experimentaron una disminución en sus ingresos debido a la pandemia (IPC-IG et al., 2021, p. 22). Asimismo, esa misma proporción de venezolanos tenía la preocupación de no contar con suficiente comida para comer en el mes anterior a la encuesta (IPC-IG et al., 2021, p. 16).

A nivel de su situación migratoria, la pandemia ha impactado de forma negativa a los migrantes venezolanos en nuestro país, en los siguientes aspectos: (i) las restricciones a la movilidad internacional, (ii) la paralización del funcionamiento del sistema migratorio y de refugio; y, (iii) la pérdida de ingresos a raíz de la paralización laboral y la crisis económica.

Con respecto a las restricciones dadas a la movilidad internacional, sería luego de más de cien (100) días que la cuarentena total fue levantada para pasar a medidas de cuarentena focalizada y; posteriormente, a medidas de “nueva normalidad”.

Sin embargo, a noviembre del 2021, aún no se han abierto nuevamente las fronteras terrestres. Es más, a inicios del año 2021, se realizó el despliegue de fuerzas militares y policiales a la frontera con Ecuador a fin de realizar control migratorio, siendo reportado casos de disparos al aire en frente de niños, niñas y adolescentes migrantes (Amnistía Internacional, 2020).

Si bien la ONU indicó la necesidad de garantizar el acceso a territorio nacional de quienes se encuentren en una situación de protección internacional, la normativa peruana que decretó el cierre de fronteras, así como sus sucesivas ampliaciones, no incluyeron una previsión al respecto, reportándose casos de rechazos en frontera.

De este modo, ante el cierre de las vías regulares de migración, sucedió un aumento de ingreso de la entrada de migrantes por pasos no regulados. Es así como el ingreso de migrantes venezolanos no se ha detenido, sino que se ha desarrollado de forma más riesgosa para ellos mismos y para el propio Estado peruano que, al no tener control sobre esta movilidad, no cuenta con información sanitaria de gran importancia en un contexto de pandemia. En razón de ello, Feline Freier (2020) ha señalado que este contexto demuestra que el contar con vías legales para la migración y programas de regularización migratoria es también una necesidad de salud pública (p. 6).

Con respecto a la paralización del funcionamiento del sistema migratorio, el 19 de marzo de 2022, se emitió una normativa especial por la cual, entre otros, se procedió a:

Artículo 1.- Autorizar la reprogramación de las citas relacionadas a los trámites de procedimientos administrativos ...

Artículo 2.- Suspender con eficacia anticipada al 16 de marzo de 2020, los plazos administrativos, y la multa por exceso de permanencia ...

...

Artículo 6.- Suspender con eficacia anticipada al 16 de marzo de 2020, el plazo de ejecución de la orden de salida para abandonar el país de la persona extranjera, cuyo trámite de cambio de calidad migratoria o prórroga solicitada, ha sido denegado ... (Superintendencia Nacional de Migraciones, 2020, Resolución de Superintendencia N° 000104-2020-MIGRACIONES, Artículo 1, 2, 6)

Esta medida fue prorrogada a través de la Resolución de Superintendencia N°000120-2020-MIGRACIONES. Sería a través de la Resolución de Superintendencia N°000170-2021-

MIGRACIONES emitida el 6 de agosto del 2021 que Migraciones derogó las resoluciones anteriormente señaladas, disponiendo la reanudación de plazos, así como la ejecución de las órdenes de salida del país.

A pesar de esta suspensión de plazos, el contar con una estancia regular fue una preocupación latente para los migrantes venezolanos a lo largo del todo aislamiento.

Como medida a destacar, desde el 3 de junio del 2020, Migraciones ha puesto a disposición la denominada "Agencia Digital" desde donde se pueden realizar una serie de trámites migratorios vía internet. Ésta fue reconocida como una "Buena Práctica en Gestión Pública" por la organización Ciudadanos al Día. A pesar de su buena acogida, subsistió la preocupación por el acceso a esta herramienta por parte de aquellos migrantes que no cuentan con adecuadas habilidades digitales o con una buena disponibilidad de internet.

Asimismo, también resulta importante señalar que el restablecimiento de la atención presencial se vio enfrentado a una alta demanda de las personas migrantes que deseaban continuar sus trámites migratorios, lo cual causó congestión y dificultades en la atención. Esta situación se vio agravada dada la reducción de aforo debido a los protocolos de bioseguridad, sin contar, además, con que el funcionamiento de las jefaturas zonales a lo largo del país no se dio de forma inmediata, sino progresiva.

De otro lado, desde un (01) mes antes de la pandemia y de forma repentina, el sistema de refugio suspendió la atención presencial a través de las oficinas de la CEPR, siendo reportado casos de solicitantes de refugio afectados por la falta de aviso previo (Redacción RPP, 2020). Desde esa fecha hasta noviembre del 2021, no se ha restablecido la atención presencial.

Frente a ello, si bien en junio del 2020 fue implementado un sistema de presentación de refugio en línea, éste fue suspendido a partir del 23 de octubre del 2020 debido a su utilización por personas que no se encontraban en territorio nacional y por mafias de tráfico de personas.

En ese sentido, aún existe incertidumbre sobre el restablecimiento del procedimiento de recepción de nuevas solicitudes de refugio, siendo que, a marzo del 2021, la CEPR se encontraba dedicada a resolver las solicitudes de refugio presentadas con anterioridad.

Ahora bien, respecto de la pérdida de ingresos a raíz de la paralización laboral y la crisis económica, el Banco Mundial (2020) estimaba que la tasa de pobreza en esta población se incrementaría de dieciocho por ciento (18%) a cincuenta y nueve por ciento (59%), tan solo por la pérdida de quince (15) días de ingreso laboral en los trabajadores informales venezolanos a raíz de la cuarentena (p. 2).

Desde las primeras semanas de cuarentena se fue confirmando esta pérdida de ingresos. Así, una encuesta realizada por Equilibrium CenDE a finales de marzo del 2020, encontró que el treinta y tres por ciento (33%) de migrantes encuestados había perdido el trabajo y un setenta y siete por ciento (77%) indicaba no contar dinero para sus próximos abastecimientos de comida.

Conforme se fueron dando las sucesivas ampliaciones de la cuarentena, con la consiguiente paralización laboral, la situación económica de los migrantes venezolanos fue agravándose, haciendo evidente su necesidad de retomar sus actividades laborales. Así, un noventa y un por ciento (91%) de migrantes indicó que el trabajo será la actividad que pensaba retomar tras el término de la cuarentena obligatoria, conforme con una encuesta realizada por Equilibrium CenDE a finales de abril del 2020.

Si bien el Estado peruano recurrió a la emisión de bonos económicos a fin de paliar la situación de vulnerabilidad económica de su población, esta medida no incluyó a quienes son migrantes a pesar de las recomendaciones dadas por la Defensoría del Pueblo (2020) y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2020). Por ello, la atención económica y social a los migrantes venezolanos fue realizada tanto por las organizaciones de la sociedad civil como por organismos internacionales que tuvieron que articular esfuerzos en esta tarea.

Esta situación afectó su capacidad económica de poder pagar la totalidad de aranceles migratorios y, con ello, asegurar una situación migratoria regular tanto para ellos como para sus familias también, de ser el caso.

Conforme a lo señalado por el Relator Especial para los Derechos de las Personas Migrantes (2021) tanto la regularización migratoria como la prórroga de los visados han sido algunas de las buenas prácticas tomadas por algunos Estados para proteger los derechos humanos de las personas migrantes en el contexto de pandemia.

En ese marco, el Relator señaló que, si bien muchas de las iniciativas adoptadas por los Estados son de carácter temporal, circunscritas a la crisis sanitaria, también existen otras que tienen un enfoque más permanente destacando, entre otros, el adoptado por el Estado peruano a través del Decreto Supremo N°010-2020-IN, promulgado el 22 de octubre del 2021.

b) Magnitud

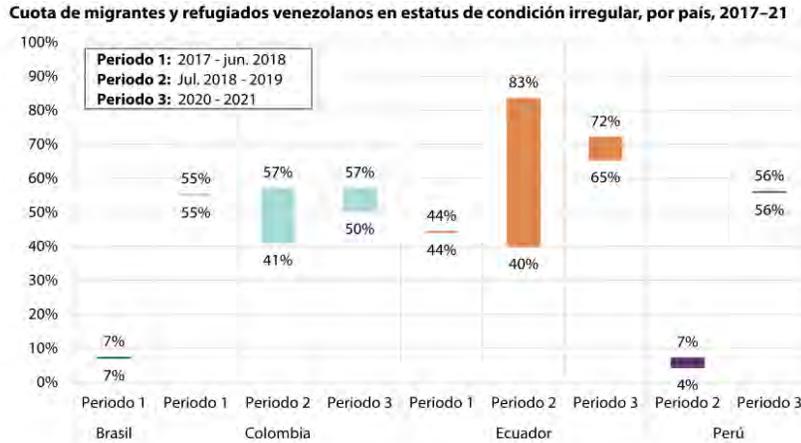
Dada la naturaleza muchas veces oculta de este fenómeno, el llegar a conocer con certeza cuántas personas migrantes en situación de irregularidad migratoria existen en un determinado territorio es una tarea que presenta diversas dificultades.

Por ello, existen diversas aproximaciones desarrolladas tanto a través del uso de ciertos indicadores que den cuenta de parte del fenómeno, como por medio de métodos estadísticos que lleguen a estimar la cantidad de personas migrantes en situación de irregularidad y el uso de encuestas (Kraler & Reichel, 2011).

A partir de datos de la "Matriz de Seguimiento" desarrollada por la OIM, así como otros recolectados a partir de diversos estudios, fue posible desarrollar la Figura 5. Ésta muestra que, a pesar de que los Estados han destinado medidas a fin de evitar la irregularidad migratoria de los migrantes venezolanos, un importante porcentaje de ellos se ha encontrado de forma constante en esta situación.

Esto ha sido motivo para que tanto el Estado peruano como el colombiano se encuentren implementando medidas de regularización migratoria a la vez que el Estado ecuatoriano haya anunciado su intención de adoptar acciones de este tipo.

Figura 5.
Porcentaje de migrantes y refugiados venezolanos en estatus de condición irregular por país.



Nota: De *Integración socioeconómica de los refugiados y migrantes venezolanos*. Los casos de Brasil, Colombia, Ecuador y Perú, por Amaral, Chaves – Gonzáles y Mora, 2021.

En el caso de nuestro país, fue posible dar con ciertos indicadores a fin de determinar la magnitud del problema público analizado.

Así, de la revisión documental realizada se encontró que Migraciones desarrolla un indicador referido al “porcentaje de personas extranjeras que permanecen en el país en situación migratoria regular”, a efectos de dar seguimiento al cumplimiento del Objetivo Institucional N°03: “Fortalecer la verificación y fiscalización migratoria a favor del país”, previsto en su Plan Estratégico Institucional 2020 - 2024. El método de cálculo de este indicador es el siguiente:

Figura 6.
Método de cálculo del indicador “porcentaje de personas extranjeras que permanecen en el país en situación migratoria regular”

$$\left[\frac{\text{Número de personas extranjeras que permanecen en el país en situación migratoria regular}}{\text{Porcentaje de personas extranjeras que permanecen en el país}} \right] \times 100$$

Nota: De *Plan Estratégico Institucional 2020 - 2024 (actualizado)*, por Superintendencia Nacional de Migraciones, 2021.

De acuerdo con los valores obtenidos de este indicador, en el año 2018 el sesenta por ciento (60%) de personas extranjeras se encontraban en situación migratoria regular, siendo que se tiene como objetivo para el año 2024 llegar a un porcentaje de setenta por ciento (70%) (Migraciones, 2020, p. 25).

De otro lado, de acuerdo con información brindada por esta institución a través de una solicitud de acceso a la información pública, existen seiscientos treinta y cuatro mil quinientos treinta y ocho (634.538) personas migrantes en situación irregular en nuestro país a partir de datos contabilizados desde el 1 de enero del 2017 al 27 de abril del 2021.

De ese total presentado, cuatrocientos seis mil quinientos veintiséis (406.526) personas son de nacionalidad venezolana, es decir, aproximadamente el sesenta y cuatro por ciento (64%) de los migrantes en situación irregular en nuestro país son venezolanos (Migraciones, 2021).

Esta cifra fue calculada tomando en cuenta a quienes no habían realizado ningún trámite de regularización referido a la vigencia del PTP o de una Prórroga o del Carné de Extranjería. En suma, dicha cifra corresponde a aquellas personas que cayeron en la irregularidad migratoria tras contar con un ingreso regular.

En ese sentido, a pesar de la magnitud de las cifras presentadas, éstas no darían cuenta de la totalidad de este fenómeno, pues un gran número de personas han ingresado y sigue ingresando por pasos no regulados.

De acuerdo con información brindada por la Policía Nacional del Perú (2021), a partir del año 2018 empezarían a aumentar la cantidad de migrantes venezolanos intervenidos por haber realizado un ingreso clandestino al país. En el año 2020 fueron ciento cincuenta y ocho (158) y hasta julio del 2021 fueron trescientos diecisiete (317) migrantes venezolanos.

Asimismo, cabe indicar que la medida de regularización adoptada a través del Decreto Supremo N°010-2020-IN se encontraba destinada para un público objetivo de setecientos mil (700.000) personas, de acuerdo con las estimaciones de Migraciones. Así, al 7 de abril del 2021, trescientos sesenta y ocho mil trescientos catorce (368.314) migrantes en situación de irregularidad migratoria se habían preinscrito para acceder a esta medida, siendo que el noventa y siete punto siete por ciento (97.7%) era de nacionalidad venezolana.

De acuerdo con lo expuesto en esta sección, podemos señalar que existirían más de cuatrocientos mil (400.000) personas migrantes venezolanas en situación de irregularidad migratoria al año 2021, tomando en cuenta tanto a quienes ingresaron de forma irregular como los que cayeron en irregularidad migratoria.

c) Actores

De acuerdo con la revisión documental y entrevistas realizadas, se identificaron los siguientes actores involucrados en este problema público: (i) los funcionarios estatales, (ii) los migrantes en situación de irregularidad, (iii) las organizaciones de la sociedad civil y; (iv) los actores internacionales.

Respecto de los actores estatales, los principales son: Migraciones, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y su CEPR, la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria y la Defensoría del Pueblo.

En diciembre del año 2012, Migraciones fue creada a través del Decreto Legislativo N°1130 como un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior con competencia en materia de política migratoria interna y fronteriza. Debido a este mandato, Migraciones tiene como funciones, entre otros, además de ejecutar la política migratoria:

- f) Regularizar la condición migratoria de extranjeros de acuerdo a los requisitos establecidos en la normatividad vigente y convenios;

...

n) Desarrollar las acciones de seguridad y control migratorio en zonas de Frontera y en todo el territorio nacional, en el marco de sus competencias ... (Presidencia del Consejo de Ministros, 2012, Decreto Legislativo N°1130, Artículo 6 inciso f, n).

Asimismo, desde el año 2016, Migraciones cuenta con una Unidad de Integración Migratoria con los objetivos de lograr: (i) transversalización de la migración en las instituciones públicas y privadas del Perú, para lo cual se necesita desarrollar y fortalecer las capacidades administrativas del Estado; (ii) incorporar enfoques diferenciales en la gestión migratoria y (iii) promover el acceso a la integración socioeconómica de personas extranjeras en el Perú (United Nations Network on Migration, 2022). A través de este órgano, Migraciones busca posicionar un enfoque migratorio tanto adentro de su propia organización como en el resto del aparato público y de la sociedad en general.

Desde esta entidad la irregularidad migratoria es vista a través de dos miradas: la primera, como una condición que puede ser subsanada a través de procedimientos o mecanismos de regularización y; la segunda, como una condición que debe ser fiscalizada y sancionada a través de procedimientos migratorios sancionadores.

Como muestra de esta primera mirada, Migraciones ha sido la entidad encargada del otorgamiento del PTP, el nuevo CPP y la mayoría de las calidades migratorias establecidas en el Decreto Legislativo N°1350, llegando a adoptar medidas especiales para atender migrantes en situación de vulnerabilidad, además de disponer otras destinadas a flexibilizar la aplicación de algunas normas migratorias. De otro lado, desde la segunda mirada, Migraciones ha expedido sanciones de multa, salida obligatoria del país y expulsión debido al exceso de permanencia, encontrarse en situación migratoria irregular tanto por haber realizado una entrada no autorizada o por haber caído en la irregularidad, entre otros supuestos.

Ahora bien, la Policía Nacional del Perú vigila y controla las fronteras de acuerdo con el artículo 166 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, conforme al Decreto Legislativo N°

1350, puede apoyar a Migraciones en actividades de control y fiscalización. Además, establece como deber del extranjero en nuestro país el mostrar sus documentos de identidad cuando el personal policial lo requiera.

De otro lado, debido a la declaratoria de emergencia nacional a raíz de la pandemia, las Fuerzas Armadas se ha convertido en otra entidad involucrada en el control migratorio, a través de las fronteras terrestres, lo que se pudo evidenciar a inicios del 2021 cuando se realizó un despliegue militar a la frontera norte.

En ese sentido, tanto la Policía Nacional del Perú como las Fuerzas Armadas se encuentran involucradas en labores de fiscalización y control destinadas a detectar la irregularidad migratoria a fin de establecer futuras sanciones.

De otro lado, de acuerdo con la Ley N° 27891, el Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad encargada de velar por el debido cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por el Estado en materia de refugio. Para ello, la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR, por sus siglas) es el órgano del Ministerio encargado de recibir, estudiar, procesar y resolver lo correspondiente a la solicitud de reconocimiento de refugio, entre otras funciones.

Si bien conceptualmente el sistema de refugio cumple funciones diferentes a las del sistema migratorio, en la práctica, el presentar una solicitud de refugio fue una medida tomada por los migrantes venezolanos a fin de evitar una eventual deportación o expulsión ante el cierre de las vías de regularización migratoria. Debido a ello, paulatinamente se produjo una saturación del sistema de refugio que no estuvo acompañada de un aumento de solicitudes reconocidas, pues la CEPR adoptó la posición de no considerar a los migrantes venezolanos como refugiados, salvo algunos pocos casos.

Todo lo anterior generó que una importante parte de la migración venezolana cuente con su solicitud de refugio como único documento que justifique su permanencia en el país. A fin de

atender esta situación, en el año 2021 fue anunciada la implementación de la calidad migratoria humanitaria a otorgarse por el Ministerio de Relaciones Exteriores para que quienes son solicitantes de refugio puedan acceder a una residencia migratoria.

En ese sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como el CEPR, también han sido partícipes de este problema público al verse enfrentados a una masiva presentación de solicitudes de refugio de migrantes venezolanos en situación irregular, así como, el estar involucrados en el otorgamiento de calidad migratoria humanitaria, a fin de dar respuesta a dicho problema.

Ahora bien, la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (conocida por sus siglas como MTIGM) fue creada en el año 2011, con el objetivo de: “coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria” (Presidencia del Consejo de Ministros, Decreto Supremo N° 067-2011-PCM, 2011).

Sería en el seno de esta MTIGM que se empezarían a dar los primeros lineamientos de una política migratoria nacional. Producto de este trabajo, en el año 2017, se aprobaría el Decreto Supremo N° 015-2017 que contiene la “Política Nacional Migratoria 2017-2025” que señala como uno de sus cuatro (04) objetivos el: “promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural”.

Aun cuando la MTIGM ha desplegado acciones a raíz de la llegada masiva de migrantes venezolanos a nuestro país, todavía subsisten problemas de coordinación interinstitucional vinculados a los enfoques que los diversos sectores de gobierno dan al fenómeno migratorio y de refugio, sobre todo teniendo en cuenta la actuación del Ministerio del Interior – donde está adscrita Migraciones- y del Ministerio de Relaciones Exteriores – donde está adscrita la CEPR.

Por su parte, al ser un órgano dedicado a la protección de los derechos constitucionales de la persona, la Defensoría del Pueblo ha prestado especial atención a la temática de migración

internacional en nuestro país, ya sea a través de la atención de casos, la comunicación a las entidades responsables o la publicación de investigaciones y reportes.

A través de esta labor, la Defensoría ha identificado la existencia de diversas barreras que dificultan a los migrantes el acceder a mecanismos de regularización migratoria especialmente tras la pandemia; por lo que, recomendó el diseñar procedimientos de regularización migratoria con requisitos y costos accesibles (Defensoría del Pueblo, 2020, p. 84).

De otro lado, de parte de quienes son migrantes venezolanos en situación de irregularidad migratoria, se ha percibido un interés en acceder a procedimientos de regularización migratoria que les permita contar con documentos con los que desenvolverse socialmente. Así, el treinta por ciento (30%) de los venezolanos encuestados identificó que la documentación es la principal barrera para acceder al trabajo o el empleo a superar, conforme a un reporte del Consejo Danés para Refugiados (2021). Lo cual es consistente con los resultados de la ENPOVE donde el cincuenta y cuatro por ciento (54%) de migrantes venezolanos en nuestro país consideró que su principal necesidad no atendida es el contar con asistencia para regularizar su situación migratoria.

Otro actor importante en este problema público son las organizaciones de la sociedad civil que se han dedicado a atender diversas necesidades de la población migrante venezolana a través de la entrega de alimentos, la prestación de asesorías migratorias gratuitas, entre otros servicios, llegando en muchas ocasiones a suplir los espacios vacíos dejados por el Estado peruano en materia de protección. Es de destacar que varias de estas organizaciones han sido conformadas por los propios migrantes que buscan a partir de ellas canalizar ayuda hacia otros migrantes en situación de vulnerabilidad, intercambiar información, difundir convocatorias laborales, entre otras actividades.

Respecto a los actores internacionales, a raíz de esta migración, muchas organizaciones internacionales que ya se encontraban en nuestro país pusieron en marcha diversos proyectos

e intervenciones para atender las necesidades de estos migrantes, así como también, buscaron expandir su presencia en diferentes regiones del país para lograr establecer puntos de contacto con las autoridades estatales como con otras organizaciones. En ese contexto, es de resaltar la creación en el año 2018 de la “Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela” como un espacio de articulación entre entidades estatales, sociedad civil y actores internacionales, liderada por la OIM y el ACNUR.

De otro lado, la cooperación internacional ha puesto a disposición del Perú recursos financieros a fin de implementar intervenciones a favor de los migrantes venezolanos. Asimismo, buscando este fin, estas organizaciones también han realizado campañas de incidencia con los distintos tomadores de decisiones de política pública, habiendo cumplido un papel destacado en la adopción e implementación del nuevo CPP y la calidad migratoria humanitaria.

1.4. Marco institucional y normativo relacionado con el problema

a) Marco normativo

El marco normativo de nuestro problema público se compone principalmente por el Decreto Legislativo de Migraciones y su reglamento, Decreto Supremo N° 007-2017-IN. Esta legislación fue emitida en reemplazo del Decreto Legislativo N° 1236 del 2015 que pasó a sustituir la antigua Ley de Extranjería de 1991 (el Decreto Legislativo N° 703 modificado por el Decreto Legislativo N° 1043), que estuvo vigente durante 24 años sin contar con un reglamento. Esta situación había generado la falta de un marco adecuado para la aplicación de sanciones administrativas migratorias (Defensoría del Pueblo, 2015, p.77).

Este nuevo Decreto Legislativo de Migraciones fue formulado bajo un “enfoque de derechos humanos”. Por esta razón, se destacan dos principios que tienen relación con nuestro problema público: el principio de no criminalización de la migración irregular y el principio de formalización migratoria. De esta manera, la irregularidad migratoria es vista como una situación

que requiere ser remediada al exponer a la persona migrante a distintas vulneraciones de sus derechos humanos, por lo que, el Estado destinará acciones para ello.

Por otro lado, la irregularidad migratoria también es vista como un objeto de sanción. Así se sanciona con salida obligatoria y expulsión el no haber solicitado la regularización por encontrarse en situación migratoria irregular al ingresar al país sin realizar el control migratorio como al exceder el tiempo de permanencia otorgado.

Problema identificado: Alto nivel de irregularidad migratoria de las y los ciudadanos venezolanos en el Perú durante los años 2018 y 2021	
Norma	¿Cuáles son los componentes de la norma? ¿Cómo se relaciona con el problema público y en qué artículos específicos?
Decreto Legislativo de Migraciones, Decreto Legislativo N°1350.	<p>El Decreto Legislativo de Migraciones regula las reglas correspondientes al ingreso, permanencia y salida de personas nacionales como extranjeras.</p> <p>Esta normativa establece como principios la no criminalización de la migración irregular como la formalización migratoria. Además, señala el deber de la persona extranjera de mantener su situación migratoria regular. Asimismo, faculta a Migraciones como al Ministerio de Relaciones Exteriores a emitir documentación para asistir a las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Además, en el artículo 36 de esta legislación se indica que los extranjeros en situación migratoria irregular pueden regularizar su situación de acuerdo con las disposiciones establecidas en el Reglamento de este Decreto Legislativo.</p> <p>También señala como causal de sanción a través de la salida obligatoria o la expulsión el encontrarse en una situación migratoria irregular y no haber solicitado su regularización.</p> <p>Artículo VII, Principio de no criminalización de la migración irregular. Artículo XII, Principio de formalización migratoria. Artículo 11, Personas extranjeras en situación de vulnerabilidad. Artículo 10.3, Deberes de los extranjeros. Artículo 35, Situación migratoria irregular</p>

	<p>Artículo 36, Regularización migratoria.</p> <p>Artículo 48, Impedimentos de ingreso y medidas de protección</p> <p>Artículo 57, Salida obligatoria del país.</p> <p>Artículo 58, Expulsión.</p>
--	--

b) Marco institucional

Por su parte, el marco institucional de nuestro problema público está conformado por las siguientes entidades: la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, Migraciones (MTIGM) y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Problema identificado: Alto nivel de irregularidad migratoria de las y los ciudadanos venezolanos en el Perú durante los años 2018 y 2021		
Denominación de la entidad/comisiones	¿Cuáles son sus funciones? ¿Cuáles son sus funciones respecto al problema público dado?	Base normativa
<p>Comisión Multisectorial Permanente Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM)</p>	<p>Esta Mesa de Trabajo, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, fue creada a fin de coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria.</p> <p>En ese sentido, como parte de sus labores se encuentra el promover la formulación de acciones y estrategias a favor de la migración regular, así como del fortalecimiento de la tutela de los derechos y deberes del migrante e inmigrante.</p> <p>Bajo lo anterior, esta Mesa de Trabajo puede impulsar la toma de decisiones que favorezcan el acceso a una situación migratoria regular.</p>	<p>Decreto Supremo N°067-2011-PCM</p> <p>Resolución Ministerial N° 037-2014/RE</p>
<p>Superintendencia Nacional de Migraciones</p>	<p>Migraciones es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior cuya área de competencia es la política migratoria interna.</p>	<p>Decreto Legislativo N°1130</p>

	<p>Dos (02) de sus funciones son el proponer la política sectorial en el ámbito de su competencia y el regularizar la condición migratoria de extranjeros de acuerdo a los requisitos establecidos en la normatividad vigente y convenios.</p> <p>En ese sentido, Migraciones debe tomar acciones en la problemática de irregularidad migratoria, así como, proponer la adopción de normativa en esta materia.</p>	
Ministerio de Relaciones Exteriores	<p>Este ministerio tiene competencia en materia de política exterior y relaciones internacionales. Dos (02) de sus funciones son: el contribuir a la ejecución y cumplimiento de los tratados y demás instrumentos internacionales de los que el Perú es y sea parte; y, el otorgar visas y calidades migratorias, documentos de viaje y de identificación para extranjeros en el ámbito de su competencia tal como la calidad migratoria humanitaria.</p> <p>Bajo ese orden de ideas, con respecto del problema público bajo análisis, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene como función el velar por la implementación de los instrumentos en materia de derechos humanos y de refugio.</p>	Ley N°29357

c) Políticas públicas

Se ha identificado una serie de políticas públicas relacionadas a nuestro problema público. Respecto de las políticas de carácter general, cabe hacer mención del Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021. Si bien este instrumento no contempla a la irregularidad migratoria como una problemática en específica, si prevé como grupo en situación de especial protección al colectivo de “migrantes” en general.

Problema identificado: Alto nivel de irregularidad migratoria de las y los ciudadanos venezolanos en el Perú durante los años 2018 y 2021	
Denominación de las políticas públicas	¿Cuál es el objetivo de este documento de gestión? ¿Cuáles son sus componentes? ¿Cuáles son sus planteamientos con respecto al problema público abordado?
<p>Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, aprobada por Decreto Supremo N° 002-2018-JUS</p>	<p>A través del Decreto Supremo N° 002-2018-JUS se aprobó el Tercer Plan Nacional de Derechos Humanos. Este instrumento considera como grupo en situación de especial protección a las personas en situación de movilidad, lo cual incluye a las personas migrantes.</p> <p>Como parte del Lineamiento N°3 “Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección”, en lo referente a las personas en situación de movilidad, se estableció el Objetivo Estratégico N°1 “Garantizar el conocimiento y acceso a derechos en condición de igualdad para asegurar el desarrollo, integración y bienestar de las personas en situación en movilidad, en particular de aquellos especialmente vulnerables”. Como uno de los indicadores de impacto de este objetivo se tiene el: “Porcentaje de extranjeros bajo la jurisdicción del Estado peruano, que cumplen los requisitos, acceden a los programas y servicios sociales, que han solicitado, brindados por el Estado”.</p> <p>Además, dentro de este objetivo se destacan las siguientes acciones estratégicas por su relación con el problema público bajo análisis: la Acción Estratégica N°4 “Garantizar los derechos en condiciones de igualdad de los/as extranjeros/as bajo la jurisdicción del Estado peruano”, la Acción Estratégica N°5 “Propiciar una protección migratoria a niñas, niños y adolescentes no acompañados extranjeros, conforme a lo establecido en la normativa sobre la materia” y la Acción Estratégica N°8 “Promover la atención de las víctimas de tráfico ilícito de migrante, su regularización migratoria y/o su retorno seguro”.</p> <p>La problemática de la irregularidad migratoria no es abordada de forma expresa en este Plan, salvo en lo concerniente a quienes son víctimas de tráfico ilícito de migrantes. Aun así, se puede señalar que la regularización migratoria puede ser vista como una herramienta de protección de los derechos de las personas migrantes, especialmente si son niños, niñas y adolescentes no acompañados.</p>

Respecto de las políticas públicas específicas, nuestro país aprobó la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025 a través del Decreto Supremo N° 015-2017-RE. Esta política pública tiene como objetivo general:

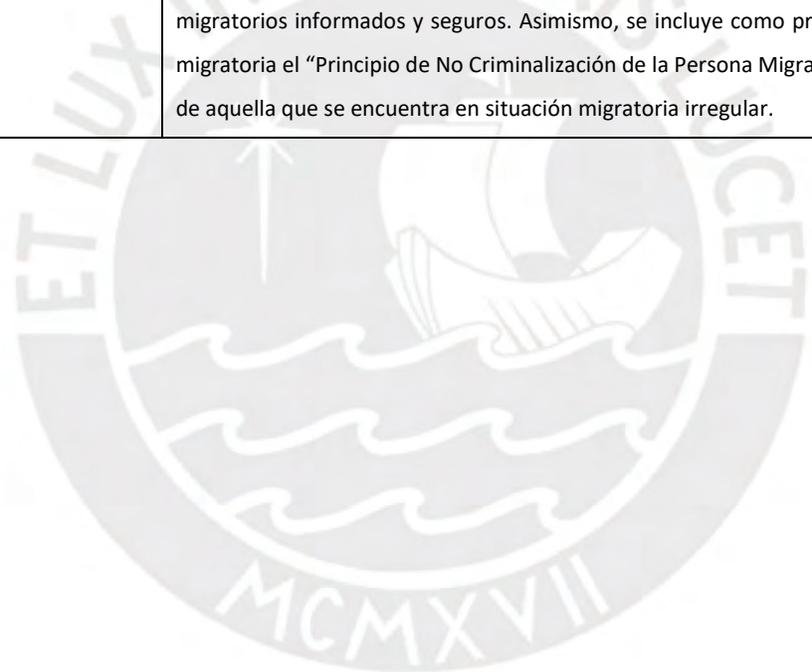
Garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, promoviendo la igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017, Decreto Supremo N° 015-2017-RE, Gráfico 10)

En esa misma normativa se dispone que el ente rector de esta política pública sea el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que debe articular sus acciones a través de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM).

Al igual que el Decreto Legislativo de Migraciones, en ésta la irregularidad migratoria es vista desde una perspectiva de derechos humanos debido a la situación de vulnerabilidad a la que expone a las personas migrantes.

Problema identificado: Alto nivel de irregularidad migratoria de las y los ciudadanos venezolanos en el Perú durante los años 2018 y 2021	
Denominación de las políticas públicas	¿Cuál es el objetivo de este documento de gestión? ¿Cuáles son sus componentes? ¿Cuáles son sus planteamientos con respecto al problema público abordado?
Política Nacional Migratoria 2017-2025, aprobada por Decreto Supremo N°015-2017-RE	<p>A través del Decreto Supremo N°015-2017-RE, se adoptó por primera vez una Política Migratoria en nuestro país. Esta fue diseñada con el objetivo de dar respuesta a los desafíos que conlleva la creciente decisión de millones de peruanas y peruanos de migrar a otras sociedades y la de los ciudadanos y las ciudadanas de todo el mundo que migran hacia el Perú, buscando nuevas oportunidades. En ese sentido, uno de sus ejes temáticos de análisis es la problemática de quienes son extranjeros y extranjeras en el Perú.</p> <p>Frente a ella, se estableció como objetivo de política, el Objetivo Específico N°5 “Promover la integración de extranjeros y extranjeras a la sociedad peruana, garantizando la protección, atención y defensa de sus derechos humanos e identidad cultural”. Dentro de este objetivo, se destacan los siguientes lineamientos por su</p>

	<p>relación con el problema público bajo análisis: (i) Lineamiento N°2 “Desarrollar acciones que garanticen el acceso a la educación, salud y servicios sociales a la persona migrante extranjera en el Perú, sin importar su condición jurídica migratoria”, (ii) Lineamiento N°3 “Canalizar las capacidades de la inmigración calificada en el Perú, a fin de que cooperen con el desarrollo y la integración nacional” y (iii) Lineamiento N°5 “Establecer mecanismos y acciones que garanticen una atención oportuna, articulada y sostenida a personas en situación de especial vulnerabilidad y a personas que requieren protección internacional”.</p> <p>La problemática de la irregularidad migratoria también es abordada en esta Política Nacional a través de la incorporación de un “enfoque de inclusión social” en la gestión migratoria donde se menciona a la regularización migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de derechos de las y los migrantes, así como, un “enfoque de protección, asistencia y orientación al migrante” que busca promover procesos migratorios informados y seguros. Asimismo, se incluye como principio de la gestión migratoria el “Principio de No Criminalización de la Persona Migrante”, especialmente de aquella que se encuentra en situación migratoria irregular.</p>
--	---



CAPÍTULO II

CAUSAS DEL PROBLEMA

Tras haber desarrollado en el Capítulo I la descripción del problema público, el presente capítulo se enfocará en el desarrollo del marco teórico de las causas del problema. Estas serán identificadas a partir de una revisión de la literatura existente y de entrevistas realizadas a diversos actores en la materia. A partir de esta información será realizado el análisis causal del problema.

2.1. Marco teórico de las causas del problema

Existen diversas aproximaciones que se han realizado a las causas de la migración irregular. Una de ellas se enfoca en su origen estructural al considerar que éste fenómeno encuentra explicación en la soberanía de los Estados y el fenómeno de la globalización.

Así, si bien los autores Stephen Castles et al. (2012) señalan que las causas de la migración irregular son diversas, se destaca dentro de las principales a las leyes - entiéndase, las regulaciones nacionales - y la globalización neoliberal.

La primera, en razón de que, en base a su soberanía estatal, los Estados destinan leyes y regulaciones que etiquetan a cierta movilidad como deseable, en contraposición a otra que es catalogada como no permitida; y, la segunda, debido a que la globalización ha generado las condiciones para la migración, tanto al proveer la base tecnológica y cultural que favorece la movilidad, como al producir un aumento en la desigualdad, tanto entre el Norte y Sur globales, como al interior de ellos.

Adicionalmente a estas dos (02) presentadas, estos autores también indican como otras causas principales, la agencia individual y colectiva de los migrantes, pues los migrantes - y en ocasiones, sus familias - toman la decisión de migrar (o enviar a uno o más de sus miembros) a

otro país, aún sin la documentación requerida a fin de mejorar su situación; y, las actividades de la industria de la migración, pues existen agentes de migración, abogados, agencias de viajes, entre otros, que se dedican a facilitar la migración, aún a pesar de los cambios de políticas de los Estados.

Realizando mayor énfasis en el papel del Estado, al analizar la migración desde México a Estados Unidos, Nicholas De Genova (2002) indica que existe una “producción de la ilegalidad migratoria” como efecto de las leyes migratorias en el sentido de que “la historia de intervenciones deliberadas que han revisado y reformulado la ley ha conllevado un proceso activo de inclusión a través de la ilegalización” (p. 439).

De otro lado, también se han realizado aproximaciones desde la perspectiva de la persona migrante. Así, al analizar la situación de quienes migran voluntariamente por razones de trabajo aún de forma irregular, Sabates - Wheeler (2009) indica que la pobreza es un determinante para la migración irregular dado el atractivo de una mejor calidad de vida, los altos costos de transacción de obtener la legalidad y las condiciones estructurales que restringen el acceso a rutas legales de migración.

Asimismo, señala que, en ocasiones, el encontrarse en irregularidad puede significar al migrante mayores ingresos al laborar dentro de mercados de trabajo no regulados, además de que regularizar el estatus migratorio podría conllevar costos prohibitivos, no trae necesariamente consigo protecciones sociales adecuadas y puede estar acompañado de limitados beneficios económicos.

Por su parte, en un trabajo reciente, Echevarría (2020) apuesta por dejar atrás la visión desde el Estado y desde las personas migrantes al ver a la migración irregular como el resultado de una interacción evolutiva, dinámica y específica en un determinado contexto entre los sistemas sociales, funcionales, de los Estados y las personas migrantes.

De otro lado, al analizar las prácticas de regularización migratoria en América del Sur, las organizaciones CELS y CAREF (2020) identificaron que, si bien los países de la región implementaron normativas y prácticas de regularización, los vacíos o fallas en ellas producen la irregularidad migratoria de miles de personas, lo que permite el avance de políticas de control migratorio centradas en la expulsión (p. 79).

Sobre la situación de las personas venezolanas en la región, en este estudio se concluyó que los obstáculos que suelen encontrar para regularizar su situación migratoria, aparte de las que aquejan los demás migrantes, surgen de las características de los procedimientos ad hoc y de corta duración puestos en marcha para ellas (CELS & CAREF, 2020, p. 79).

Ahora bien, en el contexto peruano, los investigadores Marta Luzes, Luisa Feline Freier, Marta Castro y Gustav Brauckmeyer desarrollaron el estudio “Inmigración venezolana en Perú: regularización migratoria y sistemas de refugio” a fin de identificar qué desafíos existen para las personas venezolanas que desean regularizar su situación migratoria.

En ese sentido, Luzes et al. (2021) identificaron que tanto el sistema migratorio a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones como el sistema de refugio a cargo de la CEPR del Ministerio de Relaciones Exteriores son las dos (02) vías disponibles para que las personas venezolanas puedan acceder a la documentación requerida para su estancia. Asimismo, señalaron que ambas comparten los siguientes desafíos: la temporalidad y escaso reconocimiento práctico de la documentación migratoria, la falta de información clara y comprensible, y los costos elevados de los procesos de regularización.

Asimismo, tras preguntar a aquellos encuestados en situación irregular sobre los principales desafíos que enfrentan para su regularización migratoria, las respuestas fueron: el proceso como muy costoso, con un cuarenta y uno por ciento (41%); seguido por el no contar con los documentos migratorios necesarios para realizar el proceso, con unos dieciséis puntos

siete por ciento (16,7%); y, la falta de información respecto al proceso a seguir, con un doce punto ocho por ciento (12,8%).

2.2. Causas del problema

Tras haber sido desarrollado el marco teórico de las causas del problema, se elaboró una matriz de consistencia (anexo 1) que contiene las hipótesis causales y fuentes de información consultadas para realizar el levantamiento de información.

Las hipótesis causales recogidas dentro de esta matriz de consistencia son: (i) la adopción de medidas restrictivas y la implementación de medidas ad hoc frente a un desplazamiento forzado, (ii) los altos costos de regularización, (iii) la desinformación y (iv) los limitados efectos que la regularización le puede traer al migrante.

A fin de realizar la corroboración de estas causas, se realizó una revisión documental y se llevó a cabo doce (12) entrevistas semi-estructuradas a diferentes actores de la sociedad civil, funcionarios/as públicos, expertos/as y funcionarios/as de organismos internacionales.

Tabla 1 - Relación de entrevistados/as

N°	Nombre	Cargo	Organización	Categoría	Fecha de la entrevista
1	Fernando Parra	Director de Política Migratoria	Superintendencia Nacional de Migraciones	Funcionario público	04/06/2021
2	Sonia Cavalié	Jefa de adjuntía para los DDHH y personas con discapacidad	Defensoría del Pueblo	Funcionaria pública	28/05/2021
3	Analí Briceño	Coordinadora	Clínica Jurídica para solicitantes de Refugio y Refugiados Pedro Arrupe - SJS	Experta	01/06/2021
4	David Sánchez	Abogado consultor	Organización Internacional para las Migraciones - OIM	Experto	22/04/2021
5	José Koechlin	Investigador sociólogo	Instituto de Ética y Desarrollo -	Experto	21/05/2021

			Universidad Antonio Ruiz de Montoya (UARM)		
6	Irene Palla	Coordinadora del área de relaciones institucionales y proyectos	Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP)	Experta	20/07/2021
7	Deysi Montilla	Presidenta	Asociación GRANMAV	Actor de la sociedad civil	28/06/2021
8	Andy Abdalla	Presidente	Asociación Venezolanos en Ica	Actor de la sociedad civil	22/06/2021
9	T1 y T2	Trabajadoras	Centro de Integración Perú - Venezuela de la Universidad San Pablo de Arequipa	Actor de la sociedad civil	19/05/2021
10	Gustav Brauckmeyer	Director ejecutivo	Equilibrium Cen DE	Actor de la sociedad civil	27/07/2021
11	F1	Trabajador	-	Funcionario de organismo internacional	24/05/2021
12	F2	Trabajador	-	Funcionario de organismo internacional	27/05/2021

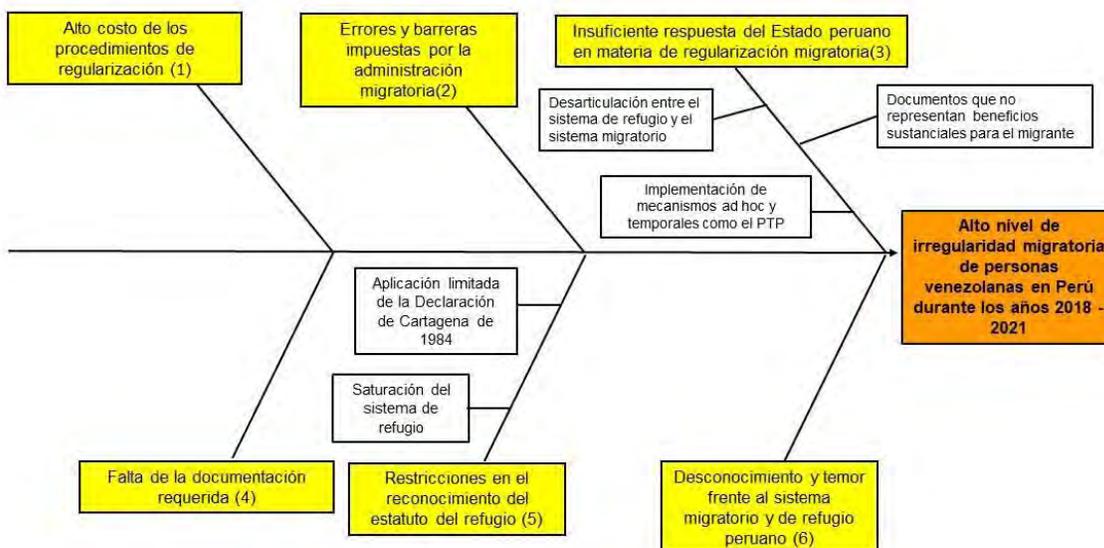
A partir de la información obtenida, se pasó a corroborar la validez de las causas identificadas en el marco teórico antes listadas.

Tras el análisis realizado, las causales identificadas a partir del marco teórico fueron ratificadas. De otro lado, también fue posible identificar nuevas causas de este problema público, tales como: la falta de articulación entre el sistema migratorio y el sistema de refugio peruano, la negativa de reconocerles el estatuto de refugiados y los errores de la administración migratoria.

Asimismo, como una condición transversal a todas las causas, se pudo identificar que los ciudadanos venezolanos que viven en regiones fuera de Lima presentan dificultades adicionales para regularizar su situación migratoria debido a la centralidad de la administración pública peruana.

El resultado final de este análisis causal se encuentra organizado en el siguiente diagrama de espina de pescado, el cual identifica seis (06) causales (recuadros de color amarillo), algunas de las cuales presentan sus respectivas sub-causas.

Tabla 2 - Estructura causal



Cada una de ellas será explicada.

a) Alto costo de los procedimientos de regularización

Conforme fue indicado en la descripción del problema público, la migración forzada venezolana presenta como característica particular el responder a una emergencia humanitaria compleja debido a la falta de oportunidades económicas, trabajo, acceso a la salud, entre otras carencias, generada por la grave crisis que este país se encuentra enfrentando. En razón de ello, en los últimos años se ha vuelto un común denominador el que esta migración se realice en condiciones precarias y vulnerables.

En ese sentido, si bien el tener los documentos migratorios en regla parece ser una

preocupación para los migrantes al llegar al Perú, a partir de la revisión documental y las entrevistas realizadas, es posible señalar que los procedimientos migratorios aparejan costos directos e indirectos que terminan constituyendo obstáculos para conseguirlos.

Así, un cuarenta y nueve punto cinco por ciento (49.5%) de personas migrantes venezolanas encuestadas por Equilibrium CenDE (2020) indicó que el factor “costo” era el principal desafío para realizar la regularización migratoria en Perú. Éste también fue un aspecto destacado por 13 autoridades migratorias dentro de un Diálogo de Política Pública Regional convocado por el Banco Interamericano de Desarrollo (Van Der Werf & Rivera, 2023)

Ahora bien, dentro de este factor “costo” es posible distinguir aquellos pagos que se derivan directamente de los procedimientos migratorios, de los que presentan una naturaleza más bien indirecta. Dentro de los costos directos, es posible encontrar las distintas tasas migratorias correspondientes a cada trámite y que, si bien son establecidas de forma general a todos los migrantes, se tornan prohibitivas en el caso de muchos migrantes venezolanos debido a la particular vulnerabilidad económica y social en la que se encuentran.

A fin de ejemplificar lo anterior, es posible señalar que, para el año 2019, solo el costo de las tasas migratorias para obtener el carnet de extranjería de una (01) persona representaba casi el treinta por ciento (30%) del sueldo mínimo de aquel entonces en nuestro país (CAREF & CELS, 2020).

Sumado a ello, otro costo directo son las multas migratorias que los migrantes se ven en la obligación de pagar como respuesta a una infracción migratoria cometida. De acuerdo con el Decreto Legislativo de Migraciones y su reglamento, la multa es una sanción de naturaleza imprescriptible que es requerida previamente en caso se desee regularizar el estatus migratorio. Así, para poder acceder a la nueva medida de regularización migratoria dispuesta en el Decreto Supremo N°010-2020-IN, se dispone que el migrante realice el pago de multas migratorias por la totalidad de días en irregularidad acumulados.

Si bien a raíz de la pandemia, Migraciones dispuso la suspensión de los plazos migratorios, en agosto del 2021 dispuso su reanudación generando que, a causa de la desinformación y poca comunicación, muchas personas migrantes se enfrenten hoy en día al pago de grandes cantidades de dinero debido a la no renovación de sus calidades migratorias, entre otras infracciones.

En ese marco, representantes de la sociedad civil venezolana solicitaron al Ministerio del Interior la condonación de las deudas migratorias, pues éstas resultaron impagables (Swissinfo, 2022). Esto dio lugar a que se presente una demanda constitucional de amparo en ese sentido, la cual fue apoyada por la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo, 2022).

De otro lado, de la entrevista realizada a un experto que se encontraba en Tumbes, se pudo identificar la existencia de costos indirectos que, si bien no son oficialmente requeridos dentro de los procedimientos migratorios, sí resultan necesarios a fin de poder acceder a una documentación:

El costo de cambio de calidad migratoria por ejemplo está en S/. 117.00 soles, se les exige antecedentes penales, policiales, judiciales y los antecedentes policiales ante la INTERPOL y la INTERPOL no están en todas las regiones del Perú, si no me equivoco, actualmente solo están en cuatro (04) regiones y aquí en el norte están en Lambayeque.

Entonces, los ciudadanos venezolanos que viven en Tumbes tienen que además de gastar S/. 117.00 soles que son los gastos en los antecedentes penales, tienen que trasladarse hasta Lambayeque para tener sus antecedentes ante la INTERPOL y eso supone un gasto al que muchos no pueden acceder, sus salarios apenas rondan el salario mínimo y prefieren obviamente gastar el dinero en alimentación y en la subsistencia. [énfasis añadido] (D. Sánchez, entrevista personal, 22 de abril de 2021).

En ese sentido, se deriva un costo indirecto relacionado al transporte que se requiere a fin de conseguir los requisitos necesarios para realizar los trámites migratorios. Éste afecta

especialmente a migrantes que residen en regiones fuera de Lima, quienes además deben asumir la pérdida de uno (01) o más días laborales. En esa línea, un actor de la sociedad civil que preside una organización de migrantes en Ica refirió lo siguiente al ser consultado sobre el principal desafío existente en materia de regularización migratoria:

El dinero, la falta de dinero porque tienes que tener dinero uno para los trámites, luego para los viajes y luego para pagar por si te aprueban la situación migratoria y luego para volver a viajar e ir a retirar un carnet. Y, no todos tienen pues el trabajo que se necesita para poder cubrir eso.

Bueno, a mí fijate que yo cuando estaba trabajando, una vez que fui a retirar el carnet no solo me descontaron el día que falté, sino que me descontaron el día dos veces por haber faltado ese día, incluso con permiso y todo me descontaron dos días. Tuve que trabajar un día extra gratis nada más por faltar un día. [énfasis añadido] (A. Abdalla, entrevista personal, 22 de junio de 2021).

Así también, otro costo indirecto existente se refiere a las diversas asesorías migratorias que brindan agencias, estudios jurídicos, gestores, entre otros, que prometen brindar ayuda en los trámites migratorios a cambio de una contraprestación económica. En este sentido, si bien diversas organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales brindan servicios de asesoría migratoria, en ocasiones frente al desconocimiento del sistema, los migrantes optan por terceros que se encarguen de realizar dichos trámites.

A raíz de una consulta realizada en mayo del 2021 a una agencia dedicada a estos trámites, se llegó a conocer que el precio de un paquete referido al cambio de calidad migratoria por PTP era de sesenta soles (S/. 60.00), el cual no incluía el pago de tasas migratorias y correspondía al trámite de una (01) sola persona.

b) Errores y barreras impuestas por la administración migratoria

Tal como fue visto en el Capítulo I de este trabajo, el Perú modificó en el año 2017 su

legislación migratoria adoptando un nuevo marco legal contenido en el Decreto Legislativo N°1350, con lo cual dejó sin efecto el Decreto Legislativo N°1236 que reemplazaba a la antigua ley de extranjería de 1991, la cual nunca llegó a reglamentarse durante los veinticuatro (24) años que estuvo en vigencia.

A pesar de lo anterior, no se llegó a expedir un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), lo cual generó que la administración migratoria aún se maneje con un Texto Único concordado con una legislación ya derogada. Esta deficiencia llegó a ser subsanada el 4 de julio del 2021, con la emisión del Decreto Supremo N° 006-2021-IN que aprobó el nuevo TUPA de Migraciones.

Sin embargo, aún con la emisión del TUPA, a lo largo de las entrevistas realizadas, diferentes actores identificaron como una causal de irregularidad migratoria los errores y las barreras que impone la propia administración migratoria, muchos de los cuales no están amparados legal ni reglamentariamente.

Así, al ser consultadas sobre las principales dificultades en la regularización migratoria, dos (02) trabajadoras del área legal del Centro de Integración Perú - Venezuela de la Universidad San Pablo de Arequipa, (entrevista personal, 19 de mayo de 2021) indicaron lo siguiente:

Y yo también creería que la discrecionalidad de los funcionarios, debido a que el reglamento no está tan claro que tú puedes *si te puede tocar hoy día con ese funcionario de Migraciones y te dice: sí, lo puedes hacer así, sí, sí, sí. Y al día siguiente vas con los documentos, y te toca con el B y te dice: no, no es así.* [énfasis añadido]. Entonces hay mucha discrecionalidad por parte de los funcionarios de Migraciones.

A partir de ello, se puede vislumbrar la existencia de tratamientos jurídicos diferenciados que responden a la discrecionalidad de cada funcionario, con lo que la persona migrante queda en indefensión aun cuando haya sido diligente y haya recabado los requisitos establecidos normativamente.

En esa misma línea, un trabajador de un organismo internacional destacado en una región fuera de Lima (entrevista personal, 24 de mayo de 2021), indicó lo siguiente:

... e incluso dentro del Perú hay documentos que se solicitan, que lamentablemente no se pueden tener. El sistema migratorio para conseguir, si quieres hacer un cambio de calidad migratoria trabajador-residente, te van a pedir documento de viaje válido, por más que en algún momento se autorizó que con la cédula puedes ingresar al Perú, para no ... *y acá hay un criterio disímil, para Migraciones Lima si aplica la cédula como documentos de viaje, para Migraciones Arequipa no aplica la cédula como documento de viaje.* [énfasis añadido].

De esta forma, a pesar de que forman parte de una misma entidad pública, las distintas oficinas de Migraciones no comparten criterios uniformes sobre un mismo trámite, lo que genera inconsistencias en la atención y, a la larga, mayor confusión en los propios migrantes que no tienen claro qué documentación necesita presentar.

c) Insuficiente respuesta del Estado peruano en materia de regularización migratoria

El Perú es uno de esos países que prefirió concentrar su respuesta en la emisión del PTP como una medida extraordinaria de regularización, la cual se concretó por primera vez en enero del año 2017 y luego fue renovada hasta en tres (03) oportunidades. Ello a pesar de que, por sus características y dimensiones, varias voces señalaban que se debía realizar un reconocimiento grupal de los migrantes venezolanos como refugiados y, de esa forma, dejar de lado el realizar análisis individuales que podrían hacer perder el foco de atención en la urgente protección que requería este colectivo.

Si bien diferentes actores entrevistados coincidieron en calificar a la medida de emitir una medida como el PTP, también indicaron que su adopción e implementación no estuvo exenta de diversas falencias y deficiencias que conllevaron a agravar la problemática bajo estudio.

En línea con lo anterior, Andrés del Castillo (2021) respecto a los efectos de las dos (02)

primeras ampliaciones, señaló que:

Sin embargo, el espacio entre cada ampliación del PTP y la característica de “regularizar para atrás” de las dos primeras ampliaciones constituyeron incentivos para que los migrantes venezolanos recurrieran al sistema de refugio como una única medida disponible de regularización (Koechlin, Solorzano y Vega, 2018), lo cual conllevó a un aumento en la carga de solicitudes a procesar, incluso de personas que en un momento obtuvieron el PTP, pero no pudieron renovarlo o transitar a una calidad migratoria. (párr. 30)

En ese sentido, se generó una alta demanda tanto de servicios migratorios, como los relacionados al refugio, los cuales no estuvieron acompañados de una adecuada adaptación por parte de las entidades del Estado que se vieron sobrepasados tanto en su personal, como en su infraestructura, sus vías de comunicación, entre otros. Es por ello que un treinta y nueve punto cuatro por ciento (39.4 %) de migrantes venezolanos encuestados por Equilibrium CenDE (2020) indicó que la demora en estos procesos era a su parecer el principal desafío para la regularización.

d) No contar con los documentos requeridos

Otra de las causas que explican este problema público es la dificultad para conseguir la totalidad de documentos exigidos como requisito para lograr tener un estatus regular. En ese sentido, la imposición de nuevos requisitos, muchas veces de forma imprevista, aunado a la naturaleza forzada y precaria de esta migración, hacen que muchos migrantes no hayan podido reunir su documentación antes de salir de Venezuela; y que, al intentar obtenerlos desde Perú, les sea aún más dificultoso realizarlo.

Así, un trece punto tres por ciento (13.3 %) de migrantes venezolanos encuestados por Equilibrium CenDE (2020) indicó que la falta de documentos representaba un desafío para lograr

la regularización migratoria. En esa misma línea, una funcionaria de la Defensoría del Pueblo señaló que ésta había sido una problemática alertada por esta institución:

Es cierto que ha habido personas que han salido huyendo y por lo tanto no cargaban todos sus documentos, y hay que reconocer distintos tipos de personas que han estado entrando al país, los de 2017, 2018, es decir, dependiendo de cada año son distintos tipos de personas venezolanas que han ingresado, con distintas necesidades, con distintos problemas, podría decirse.

Entonces, los más cercanos, asumo, creo que podría afirmar, puede ser los que tengan menos documentación, y, que no tengan documento, cédula, partida, nada, y algunos de esos documentos son requeridos para regularizarse ¿no? [énfasis añadido]. (S. Cavalié, entrevista personal, 28 de mayo de 2021).

De esta forma, uno de los pedidos formulados por esta institución, así como, los organismos internacionales y las diferentes organizaciones de la sociedad civil, ha sido el de flexibilizar esta obligación, tomando en cuenta la naturaleza particular de esta migración.

Como ejemplo de lo anterior, un importante litigio estratégico impulsado en esta materia ha sido el hábeas corpus presentado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y otras instituciones frente a la exigencia de pasaporte impuesta por el Estado peruano en el año 2018, el cual fue resuelto por el Tribunal Constitucional dando importantes pautas para regular el ingreso de migrantes en situaciones humanitarias (La Ley, 2022).

e) Restricciones en el reconocimiento del estatuto de refugio

Conforme fue indicado anteriormente, frente a esta migración, el Perú privilegió brindar una respuesta desde el sistema migratorio a través del PTP y no desde el sistema del refugio, lo que debió significar - en teoría - un protagonismo mayor de Migraciones frente a la CEPR, perteneciente al Ministerio de Relaciones Exteriores. Sin embargo, debido a la urgencia de los migrantes de contar con algún documento que impida su expulsión y las distintas falencias del

PTP ya exploradas, se llevó a cabo un aumento sostenido en el número de solicitudes de refugio, el cual no estuvo acompañado con un aumento en su reconocimiento.

Así, a febrero del 2021, a pesar de que existían quinientas mil (500.000) solicitudes de refugio realizadas por venezolanos, únicamente se habían aceptado dos mil seiscientos treinta y cinco (2 635) y se habían denegado mil treinta y nueve (1.039) (CEPR, 2021), con lo cual no se llegó a atender ni al uno por ciento (1%) de solicitudes presentadas.

En esa línea, un trabajador de un organismo internacional (entrevista personal, 24 de mayo de 2021) indicó que la directiva “no oficial” que se encontró siguiendo la CEPR era la de dejar a los migrantes venezolanos solicitantes de refugio en una especie de limbo, en donde sus solicitudes de refugio no son rechazadas ni atendidas:

Entonces, salvo en los casos de exclusión, la Cancillería en los casos que no son de persecución política no rechaza la solicitud. Entonces, eso qué significa, que si por ejemplo, yo solicité refugio y vine a Perú por la situación del país y no porque fui víctima de una persecución individualizada esto genera ¿qué cosa? que mi caso se quede en stand by para siempre, es decir, que voy a ser un solicitante de refugio por años porque no tengo una persecución individualizada. *Cancillería por lo tanto no me va a dar el estatuto de refugiado, pero Cancillería tampoco me va a rechazar la solicitud porque soy ciudadano venezolano y todavía me puedo quedar aquí.* [énfasis añadido].

Esta situación genera que una gran cantidad de solicitantes de refugio tengan en la práctica un estatus temporal que muchas veces presenta poca utilidad práctica.

A modo de ejemplificar lo anterior, durante la entrevista realizada a una funcionaria de la Defensoría del Pueblo, comentó la intervención que tuvo esta institución en la ejecución de una medida de expulsión que la Policía Nacional del Perú planeaba realizar:

... le preguntamos a la Policía de Extranjería “¿tú has verificado si hay solicitantes o refugiados?”, “no, yo no puedo verificar eso, yo paso la información a Migraciones”. A Migraciones le preguntamos; “¿tú has verificado la lista?”, “yo he visto en mi registro que den, pongamos un ejemplo, de los 100 que hay, hay 3 refugiados y los he sacado”, “*ya, los refugiados claro, tú*

manejas la lista porque tú ves el carnet de extranjería y tienen esa información, pero los solicitantes de refugio, tú no los conoces ¿le has preguntado a Relaciones Exteriores.?, “no”, “¿y por qué no le has preguntado?”, “es que no lo tenía mapeado” [énfasis añadido] (S. Cavalié, entrevista personal, 28 de mayo de 2021).

Ahora bien, como un desafío adicional, originado por el papel tomado por el sistema del refugio peruano, fue la urgente necesidad de desarrollar lazos de articulación entre la CEPR y Migraciones, lo cual implicó el realizar mucho trabajo sobre la marcha a fin de lograr puntos de contacto, aun a pesar de la existencia de la MTIGM, donde ambas entidades tienen participación.

Siendo conscientes sobre su pertenencia a sectores distintos, esto es, Migraciones al Ministerio del Interior y la CEPR al Ministerio de Relaciones Exteriores, varios entrevistados coincidieron en la existencia de dificultades en la coordinación entre ambas instituciones, derivadas del enfoque que maneja cada una de ellas. El “enfoque de derechos humanos” por el lado de la CEPR y el “enfoque de seguridad nacional” por parte de Migraciones, aunado a la capacidad operativa, el personal, la logística, la tecnología utilizada, entre otros, hacen que aún hoy, ésta constituya una tarea pendiente de consolidar.

Debido a la situación planteada en esta sección, uno de los puntos por resolver es la situación migratoria de aquellos solicitantes de refugio cuyas solicitudes se encuentran sin resolución por varios años. Al respecto, un funcionario de Migraciones nos indicó que, a propósito de la regularización migratoria aprobada mediante el Decreto Supremo N°010-2020-IN, se piensa realizar lo siguiente:

Una vez que la persona pueda, una vez que entre en funcionamiento la regularización migratoria, nosotros vamos a invitar a que esos solicitantes de refugio tengan dos caminos: o se adhieren a la solicitud de refugio o se acogen a la regularización migratoria ¿no? no estamos cerrados a esa posibilidad. (F. Parra, entrevista personal, 04 de junio de 2021).

A partir de lo expuesto, podemos ver que aun cuando el Perú pretendió privilegiar el

sistema migratorio como vía principal de regularización migratoria, el sistema de refugio fue utilizado de forma pragmática por los migrantes venezolanos, lo cual dificultó y complejizó la ejecución de las medidas tomadas por el Estado, obligándolo a adoptar nuevas.

f) Temor y desconocimiento del sistema migratorio y de refugio peruano

Como hemos podido identificar a lo largo del presente trabajo, la respuesta dada por el Estado peruano no se ha caracterizado por ser uniforme, sino más bien descoordinada en ciertas ocasiones, además de estar conformada por diversas medidas que han llegado a superponerse en diversos aspectos, lo que ha generado confusión y desinformación entre los migrantes y dentro de las propias autoridades.

En ese sentido, tenemos que un cinco punto nueve por ciento (5.9 %) de migrantes venezolanos encuestados por Equilibrium CenDE (2020) han resaltado que la falta de información (desconocimiento) constituye uno de los principales desafíos para la regularización migratoria.

Asimismo, el desarrollo de una adecuada estrategia de comunicación que permita ganarse la confianza de los migrantes fue señalado por trece (13) autoridades migratorias como un elemento clave para un exitoso proceso de regularización (Van Der Werf & Rivera, 2023).

Sumado a lo expuesto, durante las entrevistas realizadas también fue indicado que existía un temor entre los migrantes en situación de irregularidad de ser objeto de expulsión si llegaban a contactar de alguna forma con las autoridades migratorias, sentimiento propiciado por los diferentes operativos de fiscalización migratoria llevados a cabo.

Así, respecto de la desinformación existente, una experta (entrevista personal, 01 de junio del 2021) en el tema resaltó la existencia de dudas e inquietudes en la población migrante sobre los plazos, requisitos, etc. De las nuevas medidas de regularización brindadas por el Estado:

Hay plazos de entrada entonces uno puede solicitar el CPP pero no todos pueden solicitar la calidad humanitaria hay que también estar al tanto de eso pero claramente estás creando dos rutas paralelas en las que elegir y no son bien claras y que están generando aún más confusión al final de todo y veremos cómo se solucionará pero hay muchas preguntas por parte de, *por ejemplo si miras las páginas de Facebook tanto del Ministerio, de la sociedad civil o de ACNUR o OIM, hay muchas preguntas por parte de la población migrante, no solo venezolana que no lo tienen claro, o sea, también una mala comunicación de cuáles son las vías de acceso, es injusto.* [énfasis añadido].

Asimismo, un funcionario de Migraciones indicó que uno de los desafíos existentes que se ha percibido en la implementación de los procedimientos de regularización ha sido el temor de los propios migrantes, especialmente al ser requeridos sus datos personales:

... es el temor que existe en los migrantes a que este proceso de regularización sea una herramienta para que se les pueda expulsar a ellos. [énfasis añadido]. Ya se les ha explicado dentro de las campañas de sensibilización que el proceso de regularización si bien buscamos identificarlos y buscarlos para obtener la data sociodemográfica de ellos solamente con fines de poder levantar estadísticas y poder tomar políticas públicas, no tenemos un afán de expulsión y eso deben de tenerlo completamente seguro. (F. Parra, entrevista personal, 04 de junio de 2021).

Aún a pesar de los esfuerzos desplegados por parte de las entidades públicas en materia de sensibilización y comunicación, no se puede vislumbrar la existencia de una estrategia coordinada y eficaz, lo cual ha hecho que las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales tengan que suplir esta tarea. En ese sentido, durante una entrevista, una experta (entrevista personal, 01 de junio de 2021) comentó lo siguiente:

La semana pasada hemos hablado con el Ministerio de Relaciones Exteriores, les preguntamos sobre la campaña comunicacional que acaban de hacer y lo que nos han dicho es “pasapalabra” de boca en boca, que es la forma de pasar la comunicación, la forma que mejor funciona es de boca a boca como se dice en castellano. [énfasis añadido].

O sea, es asombroso que el Ministerio te diga eso, que tu estrategia se basa que la gente pueda entre ellas aconsejar de cómo hacer, o sea, personalmente es una locura, claramente no funciona de esta forma y si sabemos que el Estado podría implementar otras campañas, también porque tiene el apoyo de la sociedad civil por ejemplo y de Naciones Unidas que apoya mucho, bueno, a nivel logístico, a nivel económico, a nivel institucional estas dos nuevas medidas de regularización que se han tomado.

De esta manera, ante esta deficiencia, los migrantes venezolanos se ven expuestos a información falsa o manipulada, además de caer en diversos engaños de personas que pueden buscar lucrar a costa de su situación de vulnerabilidad.



SEGUNDA PARTE: DISEÑO METODOLÓGICO Y DE RESULTADOS

CAPÍTULO III

DISEÑO DEL PROTOTIPO

3.1. Problema reformulado y desafío de innovación

Realizado el levantamiento de evidencia del capítulo anterior, corresponde redefinir el problema identificado inicialmente, a fin de presentarlo como un desafío de innovación. Para ello, se realizará una selección de las causas de acuerdo con los siguientes criterios:

- (i) Impacto de la causa en el problema
- (ii) Posibilidad de modificación
- (iii) Ámbito jurídico de la organización
- (iv) Oportunidad de innovación

Asimismo, será utilizada la siguiente valoración:

Tabla 3 – Criterios de valoración de causas

Criterios	Valores
Nivel de impacto en el problema	Alto impacto = 2 Regular impacto=1 Bajo impacto = 0
Posibilidades de modificación por parte de la organización	Alta posibilidad de modificación = 2 Regular posibilidad de modificación =1 Baja posibilidad de modificación = 0
Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención	Totalmente = 2 Es compartida =1 No está en el ámbito = 0
Oportunidad de innovación	Alta oportunidad de innovación = 2 Regular oportunidad de innovación =1 Baja oportunidad de innovación = 0

A partir de los criterios y la valoración presentada, ha sido posible realizar una

jerarquización de las causas identificadas del problema público, conforme se detalla a continuación:

Tabla 4: Jerarquización de causas

N°	Causas	Sub – causas	Nivel de impacto	Posibilidad de modificación	Ámbito normativo	Oportunidad de innovación	TOTAL
1	Alto costo de los procedimientos de regularización		2	2	2	1	7
2	Errores y barreras impuestas por la administración migratoria		1	2	2	2	7
3	Insuficiente respuesta del Estado peruano en materia de regularización migratoria	Desarticulación entre el sistema de refugio y el sistema migratorio	1	1	1	1	5
		Documentos que no representan beneficios sustanciales para el migrante	1	1	1	1	4
		Implementación de mecanismos ad hoc y temporales como el PTP	2	0	1	0	3
4	Falta de la documentación migratoria		1	1	1	1	4
5	Restricciones en el reconocimiento en el estatus del refugio	Aplicación limitada de la Declaración de Cartagena de 1984	2	0	1	0	3
		Saturación del sistema de refugio	2	1	1	1	5
6	Desconocimiento y temor hacia el sistema migratorio y sistema refugio peruano		2	2	1	2	7

En este sentido, conforme se revela en la Tabla 4, las causas con mayor puntaje que serán abordadas por nuestro desafío de innovación son: (i) el alto costo de los procedimientos de regularización migratoria, (ii) los errores y barreras impuestas por la administración migratoria

y (iii) el desconocimiento y temor hacia el sistema migratorio y de refugio peruano.

Para llegar a este resultado, fue necesario determinar cuál es el “nivel de impacto” de la causa respecto del problema. Así, la causa “alto costo de los procedimientos de regularización” presenta el mayor impacto, puesto que, los costos directos como el pago de las altas tasas migratorias o la imposición de multas, así como, los costos indirectos al realizar gastos adicionales, por ejemplo, el transporte hacia las oficinas migratorias, los migrantes venezolanos encuentran una alta dificultad en inmigrar legalmente a territorio peruano, conservando un estatus regular.

En ese mismo nivel de impacto, se encuentran las causas “implementación de mecanismos ad hoc y temporales como el PTP”, “aplicación limitada de la Declaración de Cartagena de 1984”, “saturación del sistema de refugio” y “desconocimiento y temor del sistema migratorio y de refugio peruano”.

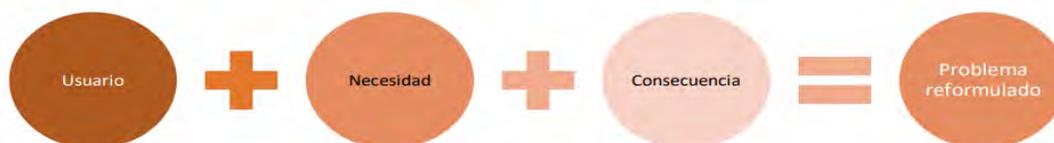
Sin embargo, al analizar el “nivel de posibilidad de modificación”, encontramos que las causas con mayor puntaje resultaron ser: “el alto costo de los procedimientos de regularización”, “los errores y barreras impuestas por la administración migratoria” y “desconocimiento y temor del sistema migratorio y de refugio peruano”. La primera, al considerar hacer posible que Migraciones considere tasas accesibles para los migrantes venezolanos; la segunda, debido a que esta misma institución puede tomar medidas internas a fin de corregirla y; la tercera, porque es posible analizar las falencias y debilidades de la estrategia comunicacional y de sensibilización desplegada, a fin de remediarlas.

De otro lado, al analizar si las causas se encuentran dentro de un mismo “ámbito normativo”, encontramos que en su mayoría se encuentran dentro de la responsabilidad de dos (02) entidades, a excepción de las siguientes causas: el “alto costo de los procedimientos de regularización” y los “errores y barreras impuestas por la administración migratoria” que son responsabilidad exclusiva de Migraciones.

El último criterio analizado es la “oportunidad de innovación”. A respecto, se identificó que las causas “errores y barreras impuestas por la administración migratoria” y “desconocimiento y temor del sistema migratorio y de refugio peruano” obtuvieron el mayor puntaje al representar importantes espacios de innovación, pues, a diferencia de las otras, en ambas causas se aprecia que la relación administración pública – migrante, requiere el repensar desde la perspectiva de la persona migrante para ser innovadas.

Ahora bien, identificando las causas del problema con mejores posibilidades de innovación, un mayor impacto, una mejor posibilidad de modificación y dentro de un mismo ámbito normativo, se seleccionaron las de mayor puntaje y se reformuló el problema considerando la siguiente estructura:

Figura 7: Estructura del problema reformulado



En ese sentido, se tiene que el problema reformulado es el siguiente:

Los ciudadanos venezolanos (usuario) requieren pagar el alto costo de los procedimientos de regularización migratoria, presentan temor y desconocimiento del sistema migratorio y de refugio peruano y se enfrentan a errores y barreras impuestas por la administración migratoria (necesidad) que dan como consecuencia que se encuentren en un alto nivel de situación migratoria irregular (consecuencia).

Y a partir de él, se planteó en la siguiente pregunta el desafío de innovación:

¿Cómo podemos resolver el alto costo de los procedimientos de regularización migratoria, el temor y desconocimiento del sistema migratorio y de refugio peruano además de los errores y barreras impuestas por la administración migratoria para que los ciudadanos venezolanos tengan una situación migratoria regular?

A partir de ella, se realizará el desarrollo de soluciones propuesto.

3.2. Experiencias previas para hacer frente al desafío de innovación

Al respecto, se procedió a realizar una búsqueda de experiencias y buenas prácticas que han sido dirigidas para atender una o más causas identificadas en nuestro problema público. Ello a fin de recolectar aprendizajes y conocimientos que nos puedan ayudar a desarrollar nuestra propia idea de solución.

Como resultado de esta búsqueda se puede destacar las siguientes experiencias:

a) Plataforma “Migrantes Regulares”

Éste es un proyecto implementado por CEDRO con el apoyo de la Unión Europea, la cooperación alemana y una coalición de dieciséis (16) organizaciones de la sociedad civil. Por medio de él, se ofrece el pago de tasas migratorias y se brinda asesoría migratoria a unos seis mil (6.000) inmigrantes venezolanos que cuenten con el PTP vencido y que no acumulen multa por exceso de permanencia, para que así, puedan transitar hacia una calidad migratoria residente especial.

La página web del proyecto se denomina <https://migrantesregulares.org/>, la cual, además de encontrarse con un formulario donde los migrantes puedan consignar sus datos a fin de que se establezca el contacto con el personal del proyecto, se encuentran formatos de documentos requeridos en los trámites migratorios e información de las organizaciones detrás del proyecto.

Respecto a la cobertura de las causas del problema identificadas, cabe señalar que los aborda de manera parcial ya que solo aplica para los venezolanos con PTP vencidos durante la

emergencia sanitaria, por lo que no contempla el subsidio de las multas migratorias incurridas antes de ese período. Además de no abarcar otro tipo de trámites.

De acuerdo con cifras presentadas por las organizaciones detrás del proyecto, a agosto del 2021, un poco menos de setecientos (700) migrantes venezolanos resultaron beneficiados (Sela, 2021), con lo que pudieron acceder a un estatuto regular por el espacio de ciento ochenta y tres (183) días calendario, después de los cuales su residencia especial debe ser renovada.

Respecto de las dificultades identificadas de esta iniciativa, un actor de la sociedad civil involucrado en este proyecto nos indicó que una falencia era el tiempo que demora realizar la totalidad del proceso desde la primera puesta en contacto con el migrante:

Bueno, eso se evalúa porque nosotros una vez que registramos a la persona dentro de eso VENEACTIVA llama a la persona, verifica los datos, ven si la situación que expresan es real, o sea, cuando dicen mira estás pidiendo ayuda a esta organización, a este proyecto, estás expresando que no tienes los medios para pagar tu regularización.

Entonces, VENEACTIVA y todas las organizaciones llaman para verificar los datos y eso demora más o menos 1 o 2 meses por una cantidad de personas que estén solicitando este apoyo y ya luego aparte MIGRACIONES también demora alrededor de 45 a 70 días. [énfasis añadido]. (A. Abdalla, entrevista personal, 22 de junio de 2021).

Asimismo, otra falencia detectada es el reducido público objetivo de este proyecto, en tanto que únicamente apunta hacia aquellos migrantes que han podido obtener un PTP y que no cuenten con multas migratorias, existiendo una diversidad de perfiles de migrantes en situación irregular con mayor vulnerabilidad al, por ejemplo, no haber alcanzado a obtener un PTP o contar con multas migratorias excesivas.

b) Intervención “Jornadas de integración” y reuniones virtuales de información

La Dirección de Política Migratoria de Migraciones ha organizado diversas “Jornadas de integración” donde, a través de la realización de charlas virtuales periódicas, busca informar a la población migrante en temas como los derechos y deberes del migrante, las medidas de protección a las que se pueden acoger en caso de vulnerabilidad, los procedimientos establecidos para la regularización migratoria, entre otros. En los primeros cuatro (04) meses del año 2021, se habían llevado a cabo más de ochenta (80) de estas jornadas (Migraciones, 2021).

De otro lado, una entrevistada perteneciente a una organización de la sociedad civil nos refirió la existencia de una iniciativa llamada “Viernes del Migrante y del Refugiad@” que su entidad venía realizando con apoyo de un especialista de Migraciones. A través de ella, buscaban crear un espacio virtual donde procedían a resolver dudas de las personas migrantes asistentes en relación con los trámites migratorios que tengan:

... accionando todos los viernes con Migraciones. El nombre del doctor Walter Sánchez y también de la compañera Leila y otras personalidades, todos los viernes lo hemos denominado “viernes del migrante”. [énfasis añadido].

Todos los viernes a las seis (06) de la tarde está ahí Migraciones y de verdad que el apoyo ha sido excelente porque nos ha orientado y atiende casos específicos de este ámbito. (D. Montilla, entrevista personal, 28 de junio de 2021).

Ahora bien, se ha podido identificar la existencia de réplicas de esta iniciativa. Así, Migraciones con el apoyo de otras organizaciones de la sociedad civil participa también en charlas denominadas “Miércoles del Migrante y del Refugiad@” y “Jueves del Migrante y del Refugiad@” donde se sigue la misma dinámica ya descrita.

Ambas medidas arriba descritas constituyen un paso importante para reducir el temor y desinformación que presentan las personas migrantes frente al sistema migratorio, al darles la posibilidad de interactuar con un funcionario de Migraciones de forma directa y poder recibir alcances sobre su caso en específico. Sin embargo, no están dirigidas a atacar de forma directa

el alto costo de los procedimientos migratorios, ni los errores y barreras impuestas por las autoridades migratorias.

Respecto de las dificultades de estas iniciativas, es posible señalar que una de las principales está referida a la necesidad de contar con acceso a internet a fin de poder conectarse a estas reuniones. Asimismo, cabe indicar que la difusión de las iniciativas “Viernes del Migrante y del Refugiad@”, “Viernes del Migrante y del Refugiad@” y “Viernes del Migrante y del Refugiad@” se encuentran a cargo de las organizaciones de la sociedad civil, no estando publicadas en las redes oficiales de Migraciones, lo cual complica su llegada a la totalidad de migrantes que puedan requerir información.

c) Plataforma “AMIGRA”

“AMIGRA” es un proyecto social legaltech que busca brindar información migratoria hacia personas migrantes y quienes así lo requieran. Fue desarrollado por cinco (05) estudiantes de la Universidad Católica San Pablo, en Arequipa, en el marco del concurso de emprendimiento en tecnología jurídica llamado “Legal Coding”, en el cual resultaron ganadores.

El objetivo de este proyecto es acercar la información migratoria en los temas de trámites, salud, trabajo, educación y emprendimiento a las personas migrantes de forma amigable. En esa línea, durante una entrevista a los encargados de este proyecto (entrevista personal, 19 de mayo de 2021), se nos comentó lo siguiente:

... nosotros tuvimos dentro de los diferentes problemas, solucionar el problema del acceso a la información. O sea, el migrante cuando llega tiene una dificultad bastante grande para obtener información, tanto porque de repente nosotros vimos en la investigación que hicimos, la información no está actualizada, *ellos se comunican más que todo por foros de Facebook y a veces esta información no es la correcta, son fake news, las páginas del Estado se caen o a veces llegar a una ONG para ellos no es tan de primera mano.* [énfasis añadido]. Entonces, nosotros

dijimos qué mejor que darles información, que únicamente googleen en internet y ya tengan esta información.

Para ello, una de las características de este proyecto es presentar en su página de inicio una hoja de ruta diseñada desde la perspectiva del propio migrante, a fin de poder guiarlo a la absolución de sus dudas. De esta manera, se busca evitar el presentar la información de forma desordenada que termine por generar mayores confusiones.

Una de las debilidades de esta iniciativa es su carácter privado, pues aún no se han llegado establecer relaciones con las entidades públicas peruanas encargadas del ámbito migratorio, lo que restringe su difusión y alcance.

d) INFOMIGRA

Infomigra es una iniciativa privada desarrollada en Chile compuesta por cuatro componentes: una aplicación móvil, un sitio web, la difusión de información a través de redes sociales, y la utilización de materiales impresos. Su componente web se encuentra disponible en: <https://www.infomigra.org/>.

A través de ella, se busca dar información a las personas migrantes de forma gratuita, de forma tal que se disminuya su situación de vulnerabilidad. En la actualidad, se encuentra a cargo de un equipo multidisciplinario y bajo el auspicio del Instituto Católico Chileno de Migración

Una de las debilidades de esta iniciativa se encuentra en su capacidad operativa dada la gran cantidad de consultas que reciben por parte de las personas migrantes.

3.3. Generación de ideas

A fin de generar la solución al desafío de innovación planteado, se generaron la mayor cantidad de ideas, tomando en cuenta su posibilidad de hacerse realidad. Para ello, se utilizó el método de “lluvia de ideas”:

Tabla 5: Mapa conceptual de ideas



3.4. Agrupación de ideas

Con la lluvia de ideas identificadas en el mapa, se procedió a agruparlas de acuerdo a las características comunes que presentaban cada una de ellas. Los resultados se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 6: Agrupación de ideas

Ideas que buscan la accesibilidad económica	Ideas relativas a la fiscalización	Ideas relativas a información	Ideas que buscan establecer relaciones con organizaciones de la sociedad civil
Subvencionando los costos a través de la cooperación internacional o nacional	Estableciendo canales de reclamo	Creando guías fáciles de los procedimientos	Trabajando con las organizaciones de personas migrantes
Estableciendo mecanismos de financiamiento en caso de familias	Fiscalización ciudadana	Establecer canales de difusión vía sms, telegram o whatsapp	Establecer un directorio de organizaciones migratorias y sus iniciativas
Brindado asesorías sobre posibilidades de fraccionamiento	Darles herramientas de información a los usuarios	Establecer jornadas de orientación con voluntarios en distritos de mayor residencia y zonas de trabajo	

		Estableciendo campañas informativas sobre los beneficios de contar con una situación regular.	
--	--	---	--

De esta forma, ha sido posible identificar cuatro (04) grandes grupos de ideas: la primera, que abarca aquellas ideas que buscan lograr una accesibilidad económica; la segunda, que aborda la implementación de mecanismos de fiscalización; la tercera, que reúne ideas relativas a información y; la última, que agrupa ideas que buscan establecer relaciones con organizaciones de la sociedad civil.

A partir de ello y teniendo en cuenta que buscamos una idea que pueda abordar las tres (03) causas del problema, pasamos a combinar las ideas agrupadas, dando paso a tres (03) de ellas:

- (i) Servicio de asesoría y acompañamiento para la regularización migratoria a través de voluntariado
- (ii) Programa de financiamiento hacia la regularización migratoria con apoyo de la cooperación internacional y nacional
- (iii) Creación de una plataforma web con información de los procedimientos de regularización y vías de atención de reclamos

Las tres (03) ideas agrupadas pasarán por el filtro de valorización, a fin de que sean priorizadas por criterios como la deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto y disrupción.

3.5. Priorización de ideas

Conforme a lo anunciado, a fin de darles prioridad a las tres (03) ideas obtenidas, la siguiente tabla refleja los criterios que se tomarán en cuenta para efectuar el puntaje. A mayor puntaje, la idea obtendrá una mayor prioridad que la otra.

Tabla 7: Criterios de valoración de ideas

Criterios	Definición	Valores
Deseabilidad	Lo que tiene sentido y es útil a las personas.	Alto = 2 Medio=1 Bajo = 0
Factibilidad	Lo que es técnicamente posible en un futuro cercano.	Alto = 2 Medio=1 Bajo = 0
Viabilidad	Lo que es sostenible económicamente.	Alto = 2 Medio=1 Bajo = 0
Impacto	Lo que deja una impresión o efecto positivo.	Alto = 2 Medio=1 Bajo = 0
Disrupción	Grado de novedad de la idea	Alto = 2 Medio=1 Bajo = 0

En este sentido, a partir de los criterios expuestos, se diseñó la siguiente tabla con las tres (03) ideas seleccionadas, otorgándoles puntaje según los criterios de deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto y disrupción:

Tabla 8: Jerarquización de causas

N°	Causas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	TOTAL
1	Servicio de asesoría y acompañamiento para la regularización migratoria a través de voluntariado	2	2	2	2	2	10
2	Programa de financiamiento hacia la regularización migratoria con apoyo de la cooperación internacional y nacional	2	1	1	2	1	7
3	Creación de una plataforma web con información de los procedimientos de regularización y vías de atención de reclamos	2	2	2	2	1	9

Como se puede observar son dos (02) ideas las que han obtenido mayor puntaje: el “Servicio de asesoría y acompañamiento para la regularización migratoria a través de

voluntariado” y la “Creación de una plataforma web con información de los procedimientos de regularización y vías de atención de reclamos”.

Ello debido a que la primera de ellas reúne las características de ser útil, factible, viable, resulta novedoso y genera un impacto positivo importante pues, además de representar un beneficio para las personas migrantes, implica la formación y sensibilización de personas voluntarias que, sin esperar una retribución económica, apoyarán en multiplicar la ayuda que pueda brindarse.

Asimismo, aun cuando la segunda de las ideas escogidas no representa una gran novedad pues ya ha sido utilizada en algunas iniciativas, sí cumple con reunir las características de ser útil, factible, viable, y generar un impacto positivo al no implicar un gran costo económico, ni necesitar de conocimientos especializados.

Finalmente, el tercer lugar de prioridad lo ocupó el “Programa de financiamiento hacia la regularización migratoria con apoyo de la cooperación internacional y nacional” pues si bien implican una serie de negociaciones, etapas y procesos a cargo de las instituciones involucradas, lo cual demandan su propio tiempo, restando puntaje a su viabilidad y factibilidad, una vez obtenidos generarían un impacto positivo en las personas beneficiadas, lo que a su vez sería muy deseable. Sin embargo, luego del análisis efectuado, se consideró como una opción remotamente aplicable para el presente proyecto de innovación.

3.6. Concepto final de innovación

a) Descripción del concepto final de innovación

En esta sección se buscó generar una (01) nueva idea a partir de las dos (02) anteriormente seleccionadas para poder convertirla en un (01) gran concepto final. Para ello, elaboramos un bosquejo de concepto siguiendo el formato de la siguiente tabla:

Tabla 9 – Bosquejo del concepto final

Ítem	Contenido
Denominación de la solución	Servicio de información y acompañamiento “Somos regulares”
Población beneficiada	Para los migrantes irregulares en territorio peruano, con especial énfasis en ciudadanos venezolanos.
Descripción de solución	Creación de una plataforma web única que centralice información sobre los procedimientos de regularización migratoria, donde además se establezca un servicio de soporte y seguimiento al usuario a través de personal voluntario.
Descripción breve del beneficio aportado	La plataforma web representará un único espacio donde toda la información sobre regularización migratoria se encuentre concentrada. Además, gracias al personal voluntario debidamente capacitado, se podrá dar soporte a los migrantes de forma personalizada.

b) Proceso de desarrollo del concepto final de innovación

A fin de obtener un concepto final de innovación, se realizaron las siguientes técnicas de maduración de concepto: una lluvia de ideas a fin de definir las principales características de la propuesta y un mapeo de actores a fin de identificar a las personas intervinientes y cuáles son sus diversas experiencias.

Con respecto a la lluvia de ideas, se tomó en cuenta las experiencias previas listadas en la sección 3.2 además de otras iniciativas similares realizadas en nuestro país:

- Presentación de la información de los trámites mediante gráficos e infografías.
- Presentación de diversas noticias relacionadas con los diversos trámites migratorios.
- Articulación con organizaciones de la sociedad civil que cuentan con experiencia comunitaria.
- Reclutamiento de personal voluntario para su posterior capacitación.
- Ampliación de la capacidad de atención de Migraciones y de CEPR.
- Creación de cercanía entre migrantes y la administración pública.
- Utilización de plataformas web donde la información se encuentre centralizada.

- Creación de espacios de promoción de la importancia de mantener un estatus migratorio regular.
- Potenciar la articulación con organismos internacionales.

Posterior a lo anterior, se buscó complementar la información a través de identificar las experiencias de los diversos actores involucrados. De esta manera, se identificó que los siguientes grupos de personas interactuarán con nuestro proyecto:

- Ciudadanos migrantes
- Funcionarios de Migraciones
- Funcionarios de CEPR
- Personal voluntario
- Personal de las organizaciones de la sociedad civil

Luego, se pasó a analizar las experiencias de los dos más importantes actores: ciudadanos migrantes y personal voluntario. Para ello, se realizaron dos (02) focus group a fin de recoger sus puntos de vista frente al bosquejo y determinar si éstas son positivas o negativas.

En general, la percepción de los potenciales usuarios frente a la presentación general del bosquejo fue buena destacando la pertenencia y utilidad de la propuesta. Asimismo, se pudo identificar el malestar que en su mayoría se tiene frente a la burocracia migratoria, llegando algunos migrantes a compartir sus diversas experiencias que han puesto en riesgo su estadia regular en nuestro país. Además, rescataron la ayuda y guía que han recibido por parte de redes de migrantes y otras asociaciones, sin embargo, indicaron que requieren mayor

Respecto de las experiencias de los potenciales voluntarios, se identificó que también presentan una aceptación en general al proyecto. Se lo ve como una gran oportunidad para poder afianzar sus conocimientos, contactar con otras personas con los mismos intereses en la materia migratoria y adquirir herramientas que los ayude en su futuro profesional y laboral. En ese sentido, se hizo énfasis en qué se debe establecer los beneficios que se puede obtener de él.

Además, indican que la iniciativa coadyuvará a la integración de esta población migrante y a generar sensibilización sobre la temática al acercarlos a su problemática.

Realizado lo anterior, se decidió realizar cambios tomando en cuenta las ideas aportadas a fin de rediseñar el bosquejo inicial a fin de generar un concepto final de nuestra propuesta de innovación. En ese sentido, en la siguiente tabla se puede observar el producto del análisis realizado. Éste será el concepto final que contiene la descripción a detalle de los elementos integrantes de la solución propuesta:

Tabla 10 – Presentación del concepto final

Ítem	Contenido
¿Cómo se denomina?	Servicio de información, orientación y difusión “Somos regulares”.
¿En qué consiste la solución?	Consiste en tres (03) componentes: (i) La creación de una página web que centralice información; (ii) El desarrollo de un programa de voluntariado virtual y presencial denominado “Somos regulares”; y, (iii) La difusión de las iniciativas de la sociedad civil.
¿Para quién es la solución?	Para los migrantes irregulares en territorio peruano, con especial énfasis en ciudadanos venezolanos.
¿Para qué es la solución?	Para reducir el alto nivel de irregularidad migratoria de los ciudadanos extranjeros, especialmente venezolanos en el Perú.
¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe?	En la actualidad, no existe una plataforma web que reúna toda la información sobre regularización migratoria tanto del Decreto Supremo N°010-2020-IN como de la calidad migratoria humanitaria. Además, gracias al personal voluntario debidamente capacitado, se podrá dar soporte a los migrantes de forma personalizada, ya sea de forma virtual como presencial. Asimismo, en la medida que ello no se realiza en la actualidad, dicha plataforma hará una debida difusión de las iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil.
¿Cuáles son las principales acciones del usuario?	El usuario debe ingresar a la plataforma web y, de requerirlo, podrá solicitar la asesoría y acompañamiento de un (01) voluntario, además, podrá conocer las diferentes actividades realizadas por las organizaciones de la sociedad civil y encontrar toda la información referente a ellas.
¿Cuáles son las principales acciones de la organización?	Esta propuesta será liderada por Migraciones, en específico de la Unidad de Integración Migratoria, además contará con el apoyo de la CEPR. Migraciones y la CEPR deberán: (i) cooperar en la entrega de información, (iii) cooperar en la capacitación de voluntarios, y (iv) comprometerse en la actualización de la plataforma.

3.7. Diseño y testeo del prototipo

a) Proceso de testeo del prototipo de innovación

Tras haber sido desarrollado el concepto final del prototipo, se pasó a realizar su testeo a fin de poder validar la aceptación de su diseño o, en todo caso, proponer alternativas. Para ello, se planificó la realización de dos (02) focus group. El primero, realizado con seis (06) potenciales interesados en participar en este proyecto como voluntarios y; el segundo, con seis (06) migrantes venezolanos potenciales usuarios.

El principal objetivo de este proceso de testeo fue determinar si el prototipo en un nivel de baja resolución responde al problema público y es de acogida por parte de ambos grupos objetivos. La información obtenida de los participantes, producto de sus aportes a nuestro prototipo, así como, el análisis efectuado sobre estos, pueden ser visualizados de manera detallada en la siguiente tabla:

Tabla 11 – Matriz de respuestas y aportes

Preguntas realizadas	Respuestas recibidas	Análisis sobre las respuestas y aportes
¿Les parece relevante esta propuesta? ¿Por qué?	Las participantes concuerdan con la relevancia de la propuesta. Añaden como aportes: (i) Establecer una vía para reportar las trabas impuestas por la misma administración migratoria. (ii) Implementar puntos de información presenciales descentralizados. (iii) Realizar alianzas con municipalidades, organizaciones comunales o iglesias.	(i) Se puede implementar una modalidad presencial del voluntariado. (ii) Se pueden establecer puntos de información presenciales de forma descentralizada. (iii) Se puede consignar información sobre las vías de reclamo sobre trabas impuestas. (iv) Nuestra propuesta ya prevé la realización de alianzas con actores de la sociedad civil.
¿Qué esperan ganar con esta propuesta?	Las participantes concuerdan en que hacer el voluntariado propuesto les ayudaría como personas. Además, esperan lograr experiencia, reforzar la red de contactos y ser capacitados para ello. Como aporte, una participante nos comentó la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil apoyen en estas capacitaciones.	Se puede prever la ayuda de organizaciones de la sociedad civil en las capacitaciones.

<p>¿Cómo creen que se debe difundir este Voluntariado con la finalidad de que tenga una gran acogida y suscite interés?</p>	<p>Las participantes recomiendan la difusión por redes sociales, la propia página web de Migraciones y también por las mismas redes existentes destinadas a migrantes. Además, en redes de voluntariado de iglesias, etc. Como aportes nos indicaron que la difusión sea también de forma presencial, a través de ferias municipales, etc., buscando apuntar a un público joven. Asimismo, resaltan los beneficios del voluntariado y hacen hincapié en la certificación por horas a nombre de la Nación.</p>	<p>Se acogerán las propuestas de difusión a través de redes sociales, redes de contactos y de forma presencial. Se hará énfasis en los beneficios del voluntariado y en la certificación.</p>
<p>¿Qué nos recomendarían sobre la duración del voluntariado?</p>	<p>Como aportes, las participantes indicaron: (i) Realizar un benchmarking sobre otras experiencias de voluntariado. (ii) Dividir el voluntariado en períodos: período de verano, período de Navidad, etc. (iii) Hacer un buen seguimiento a los voluntarios, manejar grupos cortos y mantener interacción. (iv) Pensar en una futura generación de recursos. (v) Pensar en los tiempos, las especialidades y sectorizar en distritos.</p>	<p>Se tomará en cuenta la recomendación sobre el realizar un adecuado seguimiento a los voluntarios.</p>

Tal como se puede apreciar, el recojo de información fue valioso en la medida que se pudo analizar la idea planteada bajo la perspectiva de los propios involucrados, obteniendo información y aportes de gran valor.

b) Descripción del prototipo final de la innovación

En esta sección se presentará el prototipo final, producto del bosquejo final replanteado a partir del recojo de información y análisis efectuados a los grupos representativos que se encontrarían involucrados en el proyecto.

Cabe indicar que, en un inicio, se diseñó un prototipo de baja resolución a partir de dibujos los que fueron utilizados para realizar el proceso de testeo , para luego, utilizando la plataforma “justinmind” escalar hacia un prototipo sensorial que nos permitió tener una primera aproximación de las diversas funcionalidades planteadas a lo largo del proyecto.

El prototipo final de innovación consiste en una propuesta de servicio de información, orientación y difusión en materia migratoria que llevará por nombre “Somos regulares”. Se propone que el logo y presentación del proyecto sean los siguientes:

Figura 8. Logo propuesto del servicio



“Somos Regulares” estaría conformado por tres (03) elementos:

b.1) Plataforma web única que centralice información sobre los procedimientos de regularización migratoria

El prototipo final considera la creación de la página web denominada www.somosregulares.pe.

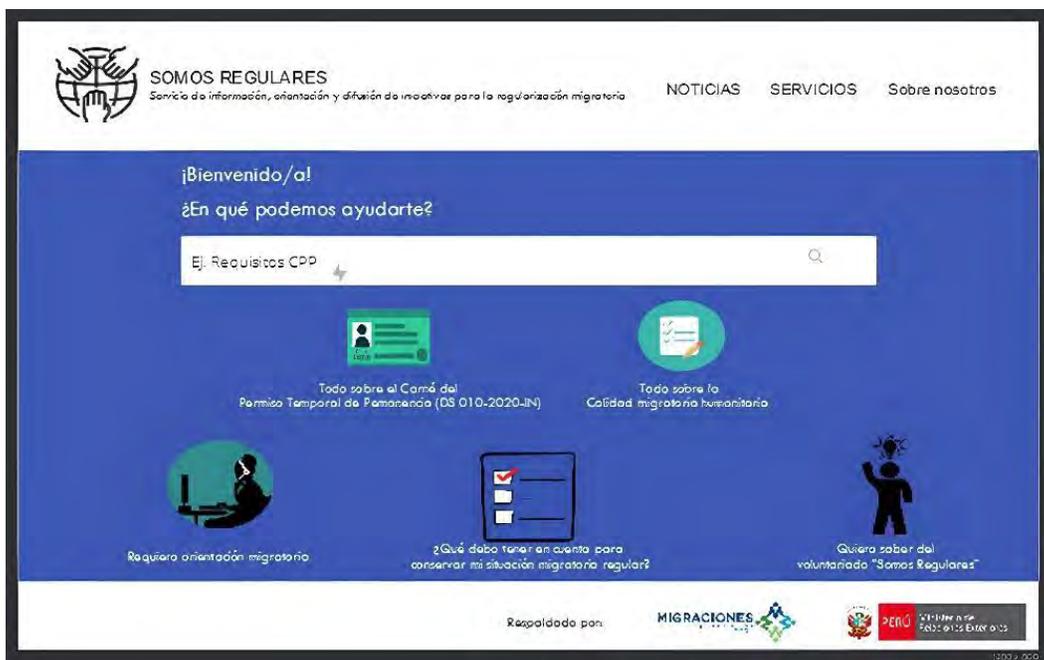
Dicha página tiene como finalidad centralizar la información oficial de manera amigable y ordenada, en un solo lugar, con información referida a los requisitos y procedimientos del Decreto Legislativo N°010-2020-IN, el otorgamiento de la calidad migratoria humanitaria y los pasos a seguir de la persona migrante para conservar el estatus migratorio regular en territorio peruano.

Asimismo, la página debe brindar también información de manera personalizada y de calidad, siendo punto de contacto entre el usuario que requiere información y el personal voluntario capacitado. Para ello, se pondrá a disposición un botón de contacto amigable, mediante el cual el usuario podrá obtener acceso a la orientación que le pueda brindar el voluntario previamente capacitado. En este sentido, en caso lo solicite, el usuario podrá dejar sus datos de contacto y motivo de consulta, a fin de asignarle un voluntario en el más breve plazo

posible. Así también, se tiene previsto la creación de otro botón de contacto que llevará a un formulario para aquellos interesados en inscribirse en la capacitación como futuros voluntarios.

En base a lo expuesto, la página inicial del prototipo se visualizará de la siguiente forma:

Figura 9. Página inicial de la plataforma web



Respecto a la información que se encuentre, además de ser completa, es primordial lograr una presentación amigable, ordenada, detallada y entendible por el usuario. Ello debido a que la legislación migratoria no es accesible per se por el tecnicismo y conceptos que maneja. Por ello, los requisitos y procedimientos son presentados a través de infografías y notas informativas, tal como se puede visualizar en la siguiente imagen en donde se presenta el tratamiento de información realizado de uno de los trámites de regularización migratoria:

Figura 10. Ejemplo de presentación de la información

Texto Único de Procedimientos Administrativos - "SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES"

Denominación del Procedimiento Administrativo
 "Regularización Migratoria para personas extranjeras mayores de 16 años con discapacidad permanente que no puedan expresar su voluntad de manera indubitada"
 Código: PA38004C7

Descripción del procedimiento
 Es el procedimiento administrativo mediante el cual se regulariza la condición de las personas extranjeras que se encuentran en situación migratoria irregular en el territorio nacional, en virtud del Decreto Legislativo N° 015-0020-06. El mismo tiene como objetivo obtener un permiso temporal de permanencia por el lapso de un (01) año, para facilitar y agilizar la regularización de la situación migratoria de las personas extranjeras. Lo pueden solicitar las personas extranjeras que se encuentren en situación migratoria irregular en el territorio nacional, a la fecha de publicación del Decreto Legislativo N° 015-0020-06. Su otorgamiento acredita la situación migratoria regular en el país, habilitando a la persona extranjera beneficiaria a desarrollar actividades en el marco de la legislación peruana, antes del vencimiento del documento otorgado. La persona beneficiaria deberá optar por una de las calidades migratorias establecidas en la normativa migratoria vigente, según su situación personal y por la actividad que desarrolla en el territorio nacional. El trámite tiene como entregable el Carné de Permanencia o Permiso Temporal de Permanencia - CPP y no se encuentra sujeto a renovación.

Requisitos

1. Efectuar que en caso el procedimiento de Regularización Migratoria, que se genera automáticamente en la respectiva sede de MIGRACIONES y es sujeta por el solicitante con carácter de declaración jurada. En caso de personas mayores de edad con discapacidad permanente, que no puedan expresar su voluntad de manera indubitada, es sujeta por su representante legal de acuerdo al Código Civil.
2. Indicar el número de recibo y fecha de pago.
3. Copia simple del pasaporte vigente o del documento de identidad vigente, cuando este sea reconocido como documento de viaje, según los convenios internacionales suscritos por el Perú.
4. Copia simple del recibo de servicio público en el que conste el domicilio declarado en la solicitud de regularización migratoria.
5. Copia simple del certificado de discapacidad permanente expedido por los establecimientos de salud del Ministerio de Salud, Ministerio de Defensa, Seguro Social de Salud - ESSALUD, INPE y privados autorizados o del Carné del Registro Nacional de la Persona con Discapacidad emitido por COMADIS o documento equivalente expedido en su país de origen o de su anterior residencia, que acredite la discapacidad que la respectiva valdora por sí misma. Si el documento proveniente del exterior no cuenta con apostilla o legalización consular y del Ministerio de Relaciones Exteriores, se presenta declaración jurada de autenticidad del documento, salvo que sea de aplicación el Convenio Suplemento la Exigencia de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros.
6. Copia simple del documento que acredite la representación legal de acuerdo al código civil, ya sea por resolución judicial o instrumento público análogo.
7. En caso el representante legal sea peruano se identifica a través de su Documento Nacional de Identidad - DNI, y en caso sea persona extranjera debe contar con residencia vigente e identificarse con Carné de Extranjería o Permiso Temporal de Permanencia o Carné de Identidad emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Requisitos para el CPP

Si eres mayor de edad debes presentar:

- Código de preinscripción migratoria
- Recibo de pago de s/ 47.30 realizado en el Banco de la Nación (Código 07569)
- Copia simple del pasaporte vigente o del documento de identidad vigente, cuando este sea reconocido como documento de viaje, según los convenios internacionales suscritos por el Perú
- Copia simple del recibo de servicio público en el que conste el domicilio declarado en la solicitud de regularización migratoria.
- Declaración Jurada de Regularización Migratoria (no necesario si el trámite se realiza de manera virtual).

Dicho lo anterior, se logra el objetivo principal sobre el usuario, esto es, acceder a un entorno virtual amigable donde pueda absolver sus dudas respecto de los procedimientos de regularización.

b.2) Programa de voluntariado virtual y presencial "Somos regulares"

Este componente busca que personal voluntario, debidamente capacitado, brinde orientación y soporte tanto de forma virtual como presencial, respondiendo sus consultas sobre estos procesos de regularización migratoria.

Este voluntariado se enmarcará en el marco legal existente en la materia, es decir, La Ley General del Voluntariado aprobada mediante la Ley N°28238 y su Reglamento. Con ello, se tendrá el apoyo de las entidades públicas tal como lo establece la normativa.

A través de este componente, se busca establecer un contacto más cercano entre los servicios migratorios y el usuario (persona migrante), generando también lazos de solidaridad y empatía hacia este grupo vulnerable. A la par, se pretende generar interés entre los jóvenes y adultos capacitados para formarse en el ámbito migratorio, obteniendo desde ya, bases sólidas para postular eventualmente a entidades públicas como Migraciones o la CEPR.

En este sentido, se tiene que el primer punto de reclutamiento para voluntarios será la página web que contendrá información acerca de los requisitos, fases de selección, obligaciones y otras consideraciones del voluntariado. Asimismo, se prevé remitir invitaciones a las principales universidades del país, a fin de que compartan la convocatoria con sus alumnos. Se utilizarán flyers de convocatoria como el siguiente:

Figura 11. Flyer del voluntariado



Así también, tomando en consideración los aportes recibidos durante la fase de maduración del concepto, se tiene previsto conversar con socios estratégicos como el ACNUR, la OIM, entre otros, a fin de poder certificar las competencias desarrolladas por los voluntarios. A todo ello, se suma la tarea de crear una comunidad donde posibles convocatorias de cursos, becas y otras oportunidades puedan ser compartidas en beneficio de los voluntarios.

Cabe indicar que, tomando en cuenta los aportes recibidos, se propone también que el voluntariado tenga la opción de ser realizado de forma presencial para aquellas personas migrantes que no cuenten con acceso a internet. De esta manera, se propone la importancia de actuar conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil que ya tienen experiencia en esta materia.

b.3) Difusión de las iniciativas de la sociedad civil

El tercer elemento propuesto es realizar la difusión de otras iniciativas de la sociedad civil, a través de una sección especial en la página web “Somos Regulares” destinada para dicho fin, tal como se puede apreciar en la siguiente imagen:

Figura 12. Componente de difusión



De esta manera, el usuario (persona migrante) podrá conocer la totalidad de iniciativas que les puedan ayudar a ejercer sus derechos en diferentes ámbitos, tales como: la educación, el trabajo, la salud, entre otros, o incluso, aquellas actividades que se realizan buscando la integración migratoria.



CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DE LA DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO

Tras haber sido desarrollado el prototipo y haber sido testado, la presente sección tiene como objetivo determinar si éste resulta deseable, implementable en nuestro contexto y sostenible en el tiempo. Para ello, cada uno de estos criterios será analizado.

4.1. Análisis de la deseabilidad

Este criterio hace referencia a la aceptación de nuestra propuesta por parte del público usuario, así como de los propios funcionarios encargados de su implementación.

En primer lugar, cabe indicar que nuestro prototipo viene a responder las tres (03) causas seleccionadas del problema público bajo análisis: “desconocimiento y temor frente al sistema migratorio y de refugio peruano”, “los errores y barreras impuestas por la administración migratoria” y “el alto costo de los procedimientos de regularización”.

Así, al acercar la información a las personas migrantes y darles la posibilidad de tener una orientación personalizada, se borra la lejanía entre administración y ciudadanos y se les empodera frente a posibles errores que puedan incurrir los funcionarios públicos en materia migratoria. Además, se les evita el tener que recurrir a gestores u otro tipo de asesorías pagadas, así como el tener que perder varias horas de su día para buscar la información que necesitan para mantener un estatus migratorio regular.

En segundo lugar, se puede señalar que esta propuesta sí encaja dentro de la vida cotidiana de los usuarios. Ello debido a que, al preverse tanto una página web como un componente presencial, nuestra propuesta no es ajena a los migrantes ya sea estén familiarizados con el manejo de plataformas digitales, como la propia Agencia Digital

implementada por Migraciones, o con la propuesta de orientaciones presenciales en aquellos lugares donde se concentra mayormente la población migrante.

Asimismo, en vista de que Migraciones ya participa en diversas jornadas de integración, esta entidad no es ajena a la experiencia de coordinar con las organizaciones de la sociedad civil a fin de brindar orientaciones de forma específica y de atender consultas. Además, al tener una Unidad de Integración Migratoria dentro de su organización, se tiene un órgano dedicado a lo anterior.

De igual forma, al preverse el apoyo de la CEPR, se potenciará su capacidad de atención y las relaciones entre ambas entidades.

Por último, como resultado de los 'focus group' realizados a potenciales voluntarios y usuarios, se detectó la relevancia y utilidad de la propuesta planteada. Así también, se reflejaron importantes sugerencias que fueron integradas en nuestro prototipo, principalmente: el implementar una faceta presencial del voluntariado, el articular con las redes sociales ya existentes de migrantes y la importancia de realizar alianzas con otros actores de la sociedad civil.

Sumado a ello, a fin de que resulte aceptable también para el resto de migrantes en la misma situación, se ha determinado que su foco de atención sea ampliado, a fin de abarcar a la totalidad de personas migrantes en situación irregular y no únicamente a los migrantes venezolanos.

Por lo expuesto, se concluye que el prototipo propuesto genera convicción de ser altamente deseable por los usuarios.

4.2. Análisis de la factibilidad

Respecto a si la propuesta planteada resulta implementable, cabe indicar que la iniciativa está dada a fin de que sea liderada por la Unidad de Integración Migratoria de la Dirección de

Política Migratoria de Migraciones, dado el mandato legal de esta Dirección es propiciar la integración de personas migrantes de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones de Migraciones.

Así también, se plantea el apoyo concreto de la CEPR del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de fortalecer las labores de información, respecto a la data que se ha venido trabajando y con el fin de generar aprendizajes entre ellas. Asimismo, al plantearse la participación de organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, se busca aprovechar sus capacidades a fin de facilitar este trabajo de implementación.

Respecto al tiempo en llevar a cabo la puesta en marcha, se puede indicar que los componentes de la plataforma web única y de difusión de iniciativas de la sociedad civil son rápidamente implementables, al no demandar un cuerpo especializado, ni representar un esfuerzo excesivo.

Con respecto del componente del voluntariado, la iniciativa pretende buscar apoyo en las metodologías ya desarrolladas por las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que han venido brindando asesorías y atendiendo consultas a una gran cantidad de personas migrantes.

De otro lado, teniendo en cuenta que la irregularidad migratoria es una situación de hecho y en constante cambio, a la que se ve expuesta toda persona migrante, se tiene previsto que la iniciativa planteada sea renovada periódicamente, a fin de incluir nuevas consideraciones que permitan a los migrantes el salir de dicha situación.

Por lo antes expuesto, al igual que el análisis anterior, se llega a la conclusión que la propuesta planteada también es altamente implementable por el sector público competente.

4.3. Análisis de la viabilidad

Al respecto, se tiene que el análisis de viabilidad se ve reflejado en la sostenibilidad

financiera de nuestra propuesta.

Ante ello, el presupuesto designado a Migraciones prevé el uso de recursos a fin de lograr la integración migratoria. Asimismo, tomando en cuenta que ésta es una problemática que ha sido objeto de atención a nivel internacional dada su magnitud, se puede evaluar el contar con apoyo financiero externo por parte de la cooperación internacional.

Un punto por resaltar en nuestra propuesta desde la viabilidad es que, al presentar un componente de voluntariado, se obtiene capital humano importante que facilita el sostenimiento logístico del proyecto, requiriendo tan solo una adecuada capacitación. En ese sentido, el prototipo propuesto no requiere de gran inversión monetaria, en contraparte de la obtención de beneficios recibidos.

De otro lado, la propuesta tampoco contempla la exigencia de pago por parte del usuario al recibir este servicio, ya que se trata de un servicio gratuito. Incluso se prevé la disminución de costos en tiempo y dinero para el usuario, ya que la información brindada servirá para que no sea necesario recurrir a tramitadores o gestores, ni pierdan horas, ni días laborables en la búsqueda de información.

Finalmente, cabe indicar que el claro retorno de la inversión se ve reflejado en el hecho de contar con migrantes en situación regular, es decir, capital humano que pueda ser contratado legalmente, sea insertado en la sociedad para su desenvolvimiento y contribuya al desarrollo del país. Como ya ha sido desarrollado en la sección 1.3, ésta es una condición requerida para que el Perú pueda aprovechar la totalidad de los beneficios positivos de esta migración.

CONCLUSIONES

La irregularidad migratoria es aquella situación en la que se encuentra la persona migrante en caso de que no haya tenido permiso para ingresar o no tenga permiso para residir en un determinado país.

A partir de datos proporcionados por Migraciones, se conoce que más de cuatrocientos mil (400.000) personas venezolanas se encuentran en situación irregular, aun cuando en el año 2017 el Estado peruano destinó una medida especial de regularización para esta población, como lo es el PTP.

Sobre las causas encontradas del alto nivel de irregularidad migratoria en migrantes venezolanos, se evidenció que una de ellas era: “el alto costo de los procedimientos de regularización migratoria”. Ello, en tanto esta población se encuentra precarizada económicamente, lo que hace difícil que puedan solventar tasas migratorias con precios excesivos además de costear diversos costos indirectos tales como transporte, pérdida de días de trabajo, etc.

Otra causa identificada es la siguiente: “errores y barreras impuestas por la administración migratoria”, por cuanto se detectó la existencia de varios espacios vacíos de la legislación que dejaban paso a una excesiva discrecionalidad de los funcionarios, especialmente si se trataba de oficinas ubicadas en otras regiones del país que no sea Lima.

De otro lado, también se llegó a identificar una incidencia del siguiente factor: “desconocimiento y temor hacia el sistema migratorio y de refugio peruano”, pues los migrantes se mostraban reticentes a acudir a una autoridad migratoria por el temor de ser objeto de expulsión. Además, debido al tecnicismo y complejidad de la legislación migratoria, existe una asimetría de información.

En ese sentido, la pregunta formulada a partir de estas causas seleccionadas y que orientó la posterior generación de ideas fue la siguiente: ¿Cómo podemos resolver el alto costo

de los procedimientos de regularización migratoria, el temor y desconocimiento del sistema migratorio y de refugio peruano, además de los errores y barreras impuestas por la administración migratoria para que los ciudadanos venezolanos tengan una situación migratoria regular?

Para llegar a una respuesta de idea innovadora que cumpla una serie de factores que pueda ser aprobado por el público usuario y la sociedad, se recolectó una variedad de ideas, analizar su pertinencia, novedad, entre otras características que hicieron posible la solución innovadora. La propuesta se vio finalmente reflejada en el prototipo llamado “Servicio de información, orientación y difusión denominado ‘Somos Regulares’” o simplemente, “Somos Regulares”.

“Somos Regulares” está conformado por tres (03) componentes: el primero, es una plataforma web donde se presenta de forma amigable los requisitos y procedimientos del Decreto Legislativo N°010-2020-IN, el otorgamiento de la calidad migratoria humanitaria y los deberes de la persona migrante para conservar su estatus migratorio regular; el segundo, es un servicio de orientación, tanto virtual como presencial, el cual es llevado a cabo por personal voluntario, previamente capacitado y; el tercero, hace referencia a una sección de la página web dedicada a la difusión de iniciativas sin fines de lucro de la sociedad civil que será actualizada periódicamente.

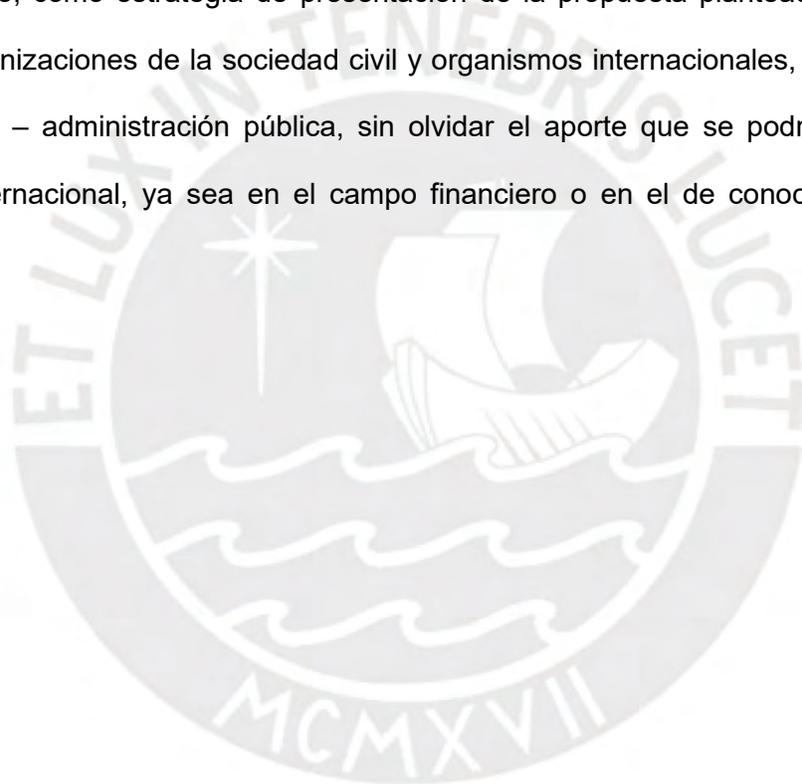
El proyecto propuesto es deseable, pues viene a satisfacer una necesidad de los propios migrantes de contar con información accesible y adecuada a su caso particular. Además, constituye un espacio de oportunidad para lograr multiplicar la atención de las entidades involucradas, gracias a la ayuda de voluntarios capacitados que, a su vez, podrán formarse y/o tener una base en materia migratoria.

Asimismo, es factible, en tanto que la propuesta puede ser implementada por el sector público que lo lidere (entiéndase, Migraciones) así como la participación de otros actores

involucrados, como las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, para su convergencia en las metodologías ya desarrolladas, brindando asesorías y atendiendo consultas de una gran cantidad de personas migrantes.

Así también, es viable, debido a que según presupuesto público asignado, se determina que Migraciones pueda destinar realizar actividades de integración migratoria. Además de ello, la existencia de la cooperación internacional interesada en apoyar una solución a la problemática, hacen que la propuesta de bajo costo, a diferencia de otras, sea considerada como viable.

Por último, como estrategia de presentación de la propuesta planteada se propone la alianza con organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, a fin de cerrar la brecha migrante – administración pública, sin olvidar el aporte que se podría obtener de la cooperación internacional, ya sea en el campo financiero o en el de conocimiento sobre la materia.



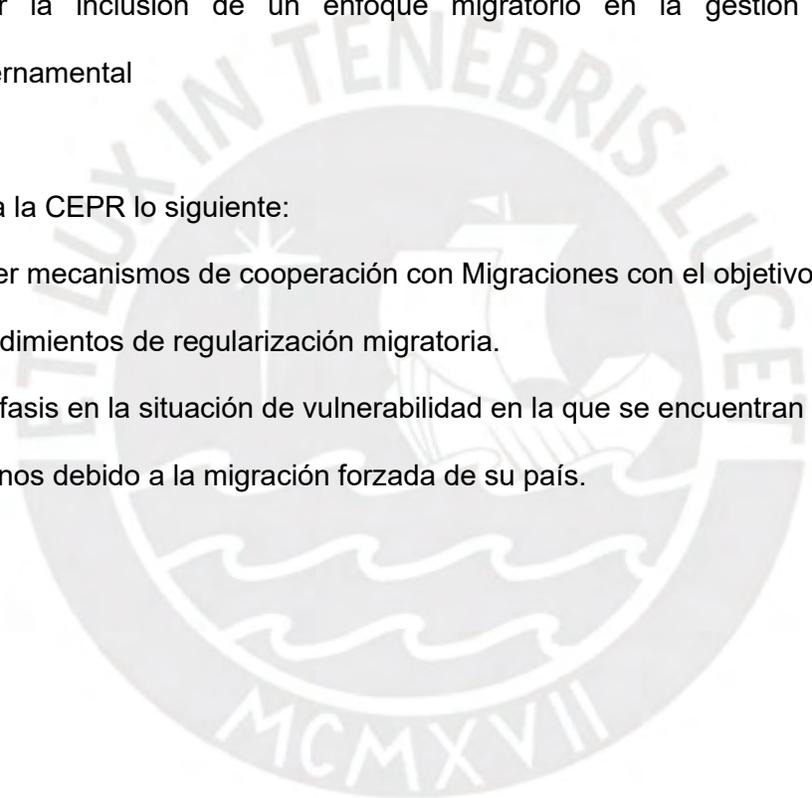
RECOMENDACIONES

Se recomienda a Migraciones a lo siguiente:

- Hacer presente en la agenda pública la necesidad de que los migrantes cuenten con una situación migratoria regular.
- Monitorear la eficacia de los procedimientos de regularización implementados.
- Afianzar los lazos de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales
- Promover la inclusión de un enfoque migratorio en la gestión intersectorial e intergubernamental

Se recomienda a la CEPR lo siguiente:

- Establecer mecanismos de cooperación con Migraciones con el objetivo de implementar los procedimientos de regularización migratoria.
- Hacer énfasis en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes venezolanos debido a la migración forzada de su país.



REFERENCIAS

- Acosta, D., Blouin, C., & Freier, L.F. (2019, marzo). *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*. Fundación Carolina. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.33921.71523>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018, 23 de agosto). *Los jefes del ACNUR y de la OIM solicitan un mayor apoyo dado el aumento en el flujo de venezolanos en toda la región*. <https://bit.ly/3XZsuej>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2018*. <https://bit.ly/3koP3vf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019). *Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos – Actualización I*. <https://bit.ly/2JTtcar>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2022). *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2021*. <https://bit.ly/3Svcboz>
- Amnistía Internacional. (2020). *Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela*. <https://bit.ly/3Sss132>
- Andrés del Castillo, P. (2021). La respuesta del Perú, ¿entre la migración y el refugio? - Especial: inmigración venezolana. *Revista del Instituto de Defensa Legal*, 298. <http://bitly.ws/HYtb>
- Alrededor del 98% de venezolanos que llegan al Perú no califican como refugiados. (2018, 22 de enero). *Diario Correo*. <https://bit.ly/3ZaTCYZ>
- Álvarez, J., Arena, M., Brousseau, A., Faruquee, H., Fernández Corugedo, E. W., Guajardo, J., Peraza, G., & Yépez, J. (2022). *Regional Spillovers from the Venezuelan Crisis: Migration Flows and Their Impact on Latin America and the Caribbean*. International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400224478.087>

- Asamblea General de las Naciones Unidas. (2021). Resolución A/76/257 - Un año y medio después: el impacto de la COVID-19 en los derechos humanos de los migrantes. Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes González Morales. <https://bit.ly/3ZuzHUM>
- Bahar, D., Ibáñez, A. M., & Roza, S. (2021). Give me your tired and your poor: Impact of a large-scale amnesty program for undocumented refugees. *Journal of Development Economics*, 151. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102652>
- Banco Interamericano de Desarrollo & Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2021). *Flujos migratorios en América Latina y el Caribe: estadísticas de permisos para migrantes*. <http://dx.doi.org/10.18235/0003665>
- Banco Mundial. (2019). *Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y sus oportunidades de desarrollo en el Perú*. <http://hdl.handle.net/10986/32816>
- Blouin, C., Berganza, I., & Freier, L.F. (2020). The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America. *Forced Migration Review*, 63, 64-66. <https://bit.ly/3m3KfMm>
- Blouin, C., & Freier De Ferrari, L.F. (2019). Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. En L. Gandini, F. Lozano Ascencio & V. Prieto (Eds.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp.157-184). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://bit.ly/3ZeTTd8>
- Blouin, C. (2021). Complejidades y contradicciones de la política migratoria hacia la migración venezolana en el Perú. *Colombia Internacional*, 106, 141-164. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.06>

- Briceño, A., Alonso-Pastor, A., Ugaz, Y., & Godoy, C. E. (2020). *La Calidad Migratoria Humanitaria y su relación con los derechos de la población venezolana en el Perú*. Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico. <https://bit.ly/3ZI57Nq>
- Cancillería suspende hasta nuevo aviso atención a ciudadanos extranjeros solicitantes de refugio. (2020, 13 de febrero). *RPP Noticias*. <https://bit.ly/3KN7MLA>
- Cámara Empresarial Venezolana Peruana & Konrad-Adenauer-Stiftung. (2021). *Estudio de la contribución actual y potencial de la migración venezolana en la economía peruana* [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3SD0Wu3>
- Carling, J. (2017). Refugee Advocacy and the Meaning of 'Migrants'. *PRIO Policy Brief*, 2. <https://bit.ly/3SwPIYb>
- Carrasco Gil, A., Palla, I., Ramos Traverso, G., Benites Alvarado A., Vargas Canales, G., & Blouin, C. (2020). *Informe alternativo al comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/3kAV9bS>
- Casi siete mil venezolanos entran en Perú el último día para acogerse al PTP. (2018, 2 de noviembre). *Deutsche Welle*. <https://p.dw.com/p/37XVd>
- Castles, S., Cubas, M.A., Kim, C., & Ozkul, D. (2012). Irregular migration: causes, patterns, and strategies. En I. Omelaniuk (Ed.), *Global perspectives on migration and development* (pp. 117-151). Springer. https://doi.org/10.1007/978-94-007-4110-2_9
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. (2021, 23 de febrero). *Agenda Bicentenario: Política Migratoria* [Video]. Facebook. <https://bit.ly/3y6h5i8>
- Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia & Programa Mundial de Alimentos. (2021). *Research Report N° 58 Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19*. <https://uni.cf/3mml4Dq>

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2018). *Guía de Políticas Nacionales*.

<https://bit.ly/3xVryNI>

Chaves-González, D., Amaral, J., & Mora, M.J. (2021). *Integración socioeconómica de los refugiados y migrantes venezolanos. Los casos de Brasil, Colombia, Ecuador y Perú*. Instituto de Políticas Migratorias y Organización Internacional para las Migraciones.

<https://bit.ly/41ndfib>

Chetail, V. (2013). The Human Rights of Migrants in General International Law: From Minimum Standards to Fundamental Rights. *Georgetown Immigration Law Journal*, 28(1), 225-255. <https://ssrn.com/abstract=2469785>

Comisión de Ayuda al Refugiado en Euskadi. (2014). *Diccionario de Asilo*. <http://bitly.ws/HYw7>

Comisión Especial para los Refugiados. (2021). *La figura de los refugiados y la situación actual. Presentación ante la Comisión de Relaciones Exteriores Congreso de la República* [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3EKCdyg>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos* [Archivo PDF].

<https://bit.ly/3xUGs6H>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017, 4 de abril). *CIDH saluda medidas para brindar protección a personas migrantes venezolanas en Perú y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección*. <https://bit.ly/3KGH87a>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Resolución 2/18. Migración forzada de personas venezolanas [Archivo PDF]. <https://bit.ly/2ltcUll>

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias de la ONU & Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU. (2020). *Nota de Orientación conjunta acerca de los impactos de la pandemia del*

COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes [Archivo PDF].

<https://bit.ly/3lZw0Be>

Congreso Constituyente Democrático. (1993). *Constitución Política del Perú 1993*. Diario El Peruano, 30 de diciembre de 1993. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H682678>

Congreso de la República del Perú. (2009). *Ley N°29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Diario El Peruano, 13 de mayo de 2009. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H986416>

Congreso de la República del Perú. (2002). *Ley N°27891, Ley del Refugiado*. Diario El Peruano, 22 de diciembre de 2002. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H837826>

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. (2021, 16 de noviembre). *Estado peruano niega calidad migratoria humanitaria a la niñez refugiada*. <https://bit.ly/3ZuSAHk>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Juez presidente García-Sayán [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3Y6BIFC>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2018. Opinión Consultiva OC-25/18. Juez presidente Ferrer Mac-Gregor Poisot [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3ZbsGIP>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2003. Opinión Consultiva OC-18/03. Juez presidente Cancado Trindade. <https://bit.ly/2s4g88f>

Dávalos, M. (2020). *Migrantes y refugiados venezolanos en el Perú: el impacto de la crisis del COVID-19*. Banco Mundial. <https://bit.ly/3xTrrSo>

De Genova, N. P. (2002). Migrant 'Illegality' and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31, 419–447. <http://www.jstor.org/stable/4132887>

- Defensoría del Pueblo. (2020). *Informe de Adjuntía N°002-2020-DP/ADHPD Personas venezolanas en el Perú. Análisis de la situación antes y durante la crisis sanitaria generada con el COVID -19*. <https://bit.ly/3ZyseE8>
- Defensoría del Pueblo. (2022, 17 de noviembre). *Defensoría del Pueblo solicita al PJ declarar fundada demanda de amparo contra multas desproporcionadas impuestas a personas migrantes y refugiadas*. <https://bit.ly/3ENIEAS>
- Edwards, A. (2016, 11 de julio). *¿‘Refugiado’ o ‘Migrante’? ¿Cuál es el término correcto?*. <https://bit.ly/3Sq9rZu>
- Echeverría, G. (2020). *Steps Towards a Systemic Theory of Irregular Migration*. IMISCOE Research Series. https://doi.org/10.1007/978-3-030-40903-6_8
- Encuentros & Consejo Danés para los Refugiados. (2020). *Informe de Monitoreo de Protección, octubre-diciembre 2020*. <https://bit.ly/3Yalw5e>
- Encuentros & Consejo Danés para los Refugiados. (2021). *Informe de Monitoreo de Protección, enero-febrero 2021*. <https://bit.ly/3mmiRsM>
- Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico. (2020). *Encuesta de Opinión a personas migrantes venezolanas. Perú: Cuarentena COVID-19*. <https://bit.ly/3KK5cpT>
- Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico. (2020). *Segunda Encuesta de Opinión a personas migrantes venezolanas. Perú: Cuarentena COVID-19*. <https://bit.ly/3Fb8qb5>
- Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico. (2020). *Encuesta Regional Trimestral: Migrantes y Refugiados Venezolanos*. <https://bit.ly/3lJBH4U>
- Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico. (2020). *Segunda Encuesta Regional Trimestral: Migrantes y Refugiados Venezolanos*. <https://bit.ly/3ZP0Xh9>
- Fiddian-Qasmiyeh, E., Loescher, G., Long, K. & Sigona, N. (2014). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001>

- Freier, L. F. (2020). *COVID-19 and rethinking the need for legal pathways to mobility: Taking human security seriously* [Archivo PDF]. International Organization for Migration. <https://bit.ly/41DPT8g>
- Freier, L. F., & Brauckmeyer, G. (2020). Migrantes venezolanos y COVID -19: impacto de la cuarentena y propuestas para la apertura. En M. Burga, F. Portocarrero & A. Panfichi (Eds.), *Por una nueva convivencia la sociedad peruana en tiempos del COVID-19: Escenarios, propuestas de política y acción pública* (pp. 41-56). Publicaciones Minsa. <https://bit.ly/3KBtTEI>
- Goodwin-Gill, G. S. (2014). The International Law of Refugee Protection. En E. Fiddian-Qasimiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona (Eds.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (pp.36-47). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.013.0021>
- Guerrero Ble, M., Leghtas, I., & Graham, J. (2020). *From Displacement to Development: How Peru can transform Venezuelan Displacement into shared growth*. Center for Global Development & Refugees International. <https://bit.ly/3KHpd00>
- Gzesh, S. (2008). Una redefinición de la migración forzosa con base en los derechos humanos [Archivo PDF]. *Migración y desarrollo*, 10, 97–126. <https://bit.ly/3ZbMonN>
- Instituto de Opinión Pública. (2018). *Boletín Estado de Opinión Pública: Creencias y actitudes hacia la inmigración en el Perú*. <https://bit.ly/41F4KPy>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática, Superintendencia Nacional de Migraciones & Organización Internacional para las Migraciones. (2016). *Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2015* [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3YcD6qc>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2019). *Condiciones de vida de de la población venezolana que reside en el Perú*. <https://bit.ly/2FErTtb>

- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Perú: Estadísticas de la Emigración Internacional de Peruanos e Inmigración de Extranjeros, 1990 – 2021* [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3IONaQO>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2022). *Condiciones de vida de la Población Venezolana que reside en el Perú*. <https://bit.ly/3J5tc5p>
- Islam, R. (2013). The origin and evolution of international refugee law. En M. R. Islam & J. H. Bhuiyan (Eds.), *An Introduction to International Refugee Law* (pp. 13-36). Brill. https://doi.org/10.1163/9789004226166_003
- Kiseleva, E. V. & Markin, E. E. (2017, 17 de diciembre). The Concept of Mixed Migration Flows and International Legal Regulation of Migration. *Atlantis Press*, 376-379. <https://doi.org/10.2991/icedem-17.2017.97>
- Koechlin, J., Vega, E., & Solorzano, X. (2018). Migración venezolana al Perú: proyectos migratorios y respuesta del Estado. En J. Koechlin & J. Eguren (Eds), *El éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. (pp.47-96). Universidad Pontificia Comillas de Madrid [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3y27icS>
- Kraler, A. & Reichel, D. (2011). Measuring Irregular Migration and Population Flows – What Available Data Can Tell. *International Migration*, 49(5), 97-128. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2435.2011.00699.x>
- Luzes, M., Freier, L.F., Castro, M., Brauckmeyer, G, Castillo Jara, S., & Kvietok, A. (2021). *Inmigración venezolana en Perú: Regularización migratoria y sistemas de refugio*. Equilibrium Centro para el Desarrollo Económico. <https://bit.ly/3YYEmP6>
- Ministerio del Interior. (2017). *Decreto Supremo N°002-2017-IN, aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana*. Diario El Peruano, 3 de enero de 2017. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1171406>

Ministerio del Interior. (2017). *Decreto Supremo N°007-2017-IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N°1350, Decreto Legislativo de Migraciones y aprueban nuevas calidades migratorias*. Diario El Peruano, 27 de marzo de 2017.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1177190>

Ministerio del Interior. (2017). *Decreto Supremo N°023-2017-IN, aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana*. Diario El Peruano, 29 de julio de 2017. [https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-](https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1185884)

[web/detallenorma/H1185884](https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1185884)

Ministerio del Interior. (2018). *Decreto Supremo N°001-2018-IN, aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana*. Diario El Peruano, 23 de enero de 2018. [https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-](https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1198877)

[web/detallenorma/H1198877](https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1198877)

Ministerio del Interior. (2018). *Decreto Supremo N°007-2018-IN, modifican lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana, aprobados por Decreto Supremo N°001-2018-IN*. Diario El Peruano, 19 de agosto de 2018. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1214250>

Ministerio del Interior. (2020). *Decreto Supremo N°010-2020-IN, Decreto Supremo que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras*. Diario El Peruano, 22 de octubre de 2020.

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1268878>

Ministerio del Interior. (2021). *Decreto Supremo N°006-2021-IN, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Superintendencia Nacional de Migraciones*. Diario El Peruano, 4 de julio de 2021. [https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-](https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1286758)

[web/detallenorma/H1286758](https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1286758)

Ministerio del Interior. (2022). *Decreto Supremo N°008-2022-IN, Decreto Supremo que amplía la vigencia del Carné de Permiso Temporal de Permanencia – CPP como consecuencia de la obtención del Permiso Temporal de Permanencia*. Diario El Peruano, 08 de julio de 2022. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1318105>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2018). *Decreto Supremo N°002-2018-JUS, aprueban Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021*. Diario El Peruano, 1 de febrero de 2018. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1199507>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). *Resolución Ministerial N°037-2014/RE, aprueban Reglamento de la Comisión Multisectorial Permanente ‘Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria’*. Diario El Peruano, 20 de enero de 2014. <https://bit.ly/3ZZEZbt>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). *Decreto Supremo N°015-2017-RE, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017-2025*. Diario El Peruano, 27 de abril de 2017. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1179219>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). *Resolución Ministerial N°0207-2021/RE, Lineamientos para el otorgamiento y prórroga de Calidad Migratoria Humanitaria*. Diario El Peruano, 6 de julio de 2021. <https://bit.ly/3ZWUQIO>

Organización de los Estados Americanos. (2019). *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región* [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3SEGgBY>

Organización de los Estados Americanos. (2021). *La crisis de migrantes y refugiados venezolanos* [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3KNGgxy>

Organización Internacional para las Migraciones. (2018). *Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela* [Archivo PDF]. <https://bit.ly/3ENEBnU>

- Organización Internacional para las Migraciones. (2019). *Derecho Internacional sobre la Migración N° 34 Glosario de la OIM sobre Migración*. <https://bit.ly/3SIoT3b>
- Pacecca, M. I., & Ortiz Cetra, R. (2020). *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. Centro de Estudios Legales y Sociales & Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes. <https://bit.ly/3EieQp6>
- Pallitto, R. M. & Heyman, J. (2008). Theorizing Cross-Border Mobility: Surveillance, Security and Identity. *Surveillance & Society*, 5(3), 315-333. <https://bit.ly/3KOPn1a>
- Parent, N. (2017). La protección se queda corta: el nuevo programa de migración de Perú para los venezolanos. *Revista Migraciones Forzadas*, 56, 40-41. <http://hdl.handle.net/10045/70593>
- Perea, H., Belapatiño, V., Grippa, F., Mendoza, I., & Vega, H. (2019). *Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos*. BBVA Research. <https://bit.ly/2VxOEpm>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (s.f). *Solicitudes pendientes de la condición de refugiado por país*. <https://bit.ly/3ZzGvAn>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2011). *Decreto Supremo N°067-2011-PCM, crean la Comisión Multisectorial Permanente 'Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria'*. Diario El Peruano, 27 de julio de 2011. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1036304>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2012). *Decreto Legislativo N°1130 que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones*. Diario El Peruano, 7 de diciembre de 2012. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1068699>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). *Decreto Legislativo N°1350, Decreto Legislativo de Migraciones*. Diario El Peruano, 7 de enero de 2017. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H1171669>

- Rueda, P. (2021, 03 de octubre). *El riguroso proceso para aprobar una calidad humanitaria a un venezolano en Perú*. Rostros Venezolanos. <https://bit.ly/3mhagYu>
- Sabates-Wheeler, R. (2009). *Human Development Research Paper 2009/26 The Impact of Irregular Status on Human Development Outcomes for Migrants*. United Nations Development Programme. <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/19209/>
- Sassen, S. (2006). La formación de las migraciones internacionales: implicaciones políticas. *Revista Internacional de Filosofía Política* (27), 19-40. <https://bit.ly/3IHpuxE>
- Seele, A., & Bolter, J. (2020). *Bienvenidas asimétricas: Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense*. Migration Policy Institute. <https://bit.ly/3kp5dop>
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2021, 19 de agosto). *Programa Migrantes Regulares legalizó a 690 venezolanos en Perú*. <https://bit.ly/3mmhpql>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2018, 24 de agosto). *Resolución de Superintendencia N°000270-2018-MIGRACIONES*. <https://bit.ly/3lpSbYg>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2019, 12 de junio). *Resolución de Superintendencia N°000177-2019-MIGRACIONES*. <https://www.refworld.org/es/docid/5d080de24.html>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2019). Plan Estratégico Institucional 2020-2024. <https://bit.ly/3ZuVI4>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2020). *Resolución de Superintendencia N°000104-2020-MIGRACIONES, autorizan reprogramación de citas relacionadas a los trámites de procedimientos administrativos y servicios brindados por las unidades orgánicas de la Superintendencia Nacional de Migraciones, suspenden plazos administrativos y dictan otras disposiciones*. Diario El Peruano, 21 de marzo de 2020. <https://bit.ly/3lmWAv5>

- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2020). *Resolución de Superintendencia N°000120-2020-MIGRACIONES, prorrogan suspensión del cómputo del plazo establecido en el artículo 4 de la Resolución de Superintendencia N°000104-2020-MIGRACIONES, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1 del D.S. N°076-2020-PCM*. Diario El Peruano, 5 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3FBUzIE>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2021, 7 de abril). *MIGRACIONES organizó más de 80 jornadas de integración migratoria*. <https://bit.ly/3FbMDaD>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2021). *Resolución de Superintendencia N°000170-2021-MIGRACIONES, derogan la Resolución de Superintendencia N°000104-2020-MIGRACIONES y la Resolución de Superintendencia N°000120-2020-MIGRACIONES que la prórroga, y dictan otras disposiciones referidas a la calidad migratoria de ciudadanos extranjeros*. Diario El Peruano, 6 de agosto de 2021. <https://bit.ly/3FzunkiQ>
- Superintendencia Nacional de Migraciones. (2021). *Características Sociodemográficas de la Migración Venezolana en el Perú, Feb 2017 - Jun 2021*. <https://bit.ly/3KPeDEr>
- TC establece situación legal de ciudadanos venezolanos que ingresaron al Perú y no tienen visa. (2022, 12 de septiembre). *La Ley*. <https://bit.ly/3y3tELb>
- United Nations Network on Migration (2022). *Repository of practices*. <https://migrationnetwork.un.org/practice/unidad-de-integracion-migratoria-de-la-superintendencia-nacional-de-migraciones>.
- Urbina, M. J., Rozo, S. V., Moya, A. & Ibáñez, A. M. (2023). *Least Protected, Most Affected: Impacts of Migration Regularization Programs on Pandemic Resilience*. World Bank Group. <http://hdl.handle.net/10986/39406>
- Van Der Werf, C. & Rivera, A. (2023, 30 de enero). *Regularización migratoria: desafíos y oportunidades para la inclusión de migrantes*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://bit.ly/3ZzXL8C>

Van Hear, N., Brubaker, R., & Bessa, T. (2009). *Managing mobility for human development: the growing salience of mixed migration*. United Nations Development Programme.

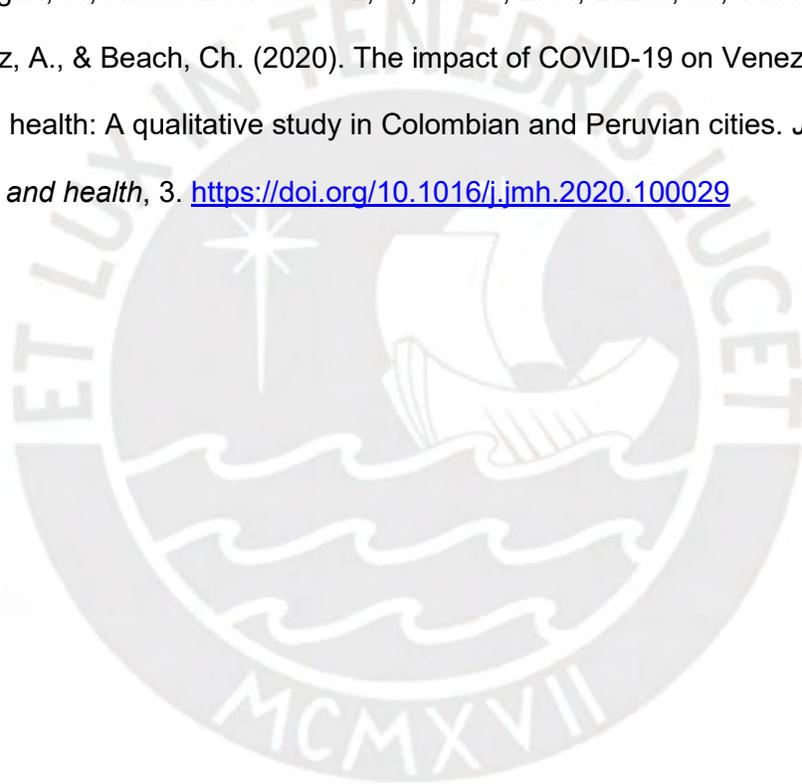
<https://bit.ly/3KDKgRg>

Venezolanos piden al Gobierno peruano amnistía de multas por papeles vencidos. (2022, 21 de febrero). *Swissinfo*. <https://bit.ly/3SOeDGH>

Vivas Peñalver, L. & Páez, T. (2017). *The Venezuelan Diaspora: Another Impending Crisis?*

Freedom House. <https://bit.ly/3YbONO6>

Zambrano-Barragán, P., Ramírez Hernández, S., Freier, L. F., Luzes, M., Sobczyk, R., Rodríguez, A., & Beach, Ch. (2020). The impact of COVID-19 on Venezuelan migrants' access to health: A qualitative study in Colombian and Peruvian cities. *Journal of migration and health*, 3. <https://doi.org/10.1016/j.jmh.2020.100029>



ANEXOS

ANEXO 1 - Descripción del espacio de la política: tema de interés, intervenciones relacionadas, cadenas de valor de las intervenciones relacionadas y ubicación del problema

1.1. Tema de interés

El tema de interés identificado en el presente trabajo es el “alto nivel de irregularidad migratoria de las y los ciudadanos venezolanos en nuestro país”.

Así, a pesar de que el Estado peruano se ha preocupado por brindar diversas medidas como el PTP a fin de asegurar que estos migrantes cuenten con algún tipo de documentación que les permita desenvolverse en sociedad, parte de esta migración no ha logrado acceder a ellas y hay quienes que, aun cuando sí lograron tener acceso a esos permisos, no han transitado hacia una calidad migratoria que les asegure contar con un carné de extranjería. Debido a lo anterior, existe una importante cantidad de migrantes venezolanos que, pese a presentar arraigo en nuestro país, no cuentan con la documentación necesaria para poder ejercer sin dificultades sus derechos ni el Estado cuenta con información actualizada de ellos.

Esta situación ha venido siendo monitoreada por la Superintendencia Nacional de Migraciones. Es así como, de acuerdo con las cifras de esta entidad a abril del año 2021, más de 600 mil migrantes en nuestro país se encuentran en situación de irregularidad por no estar inmersos en ningún trámite de regularización vigente. Asimismo, otra entidad que ha advertido esta problemática es el Ministerio de Relaciones Exteriores dado el aumento exponencial de solicitudes de refugio que ha llevado a que en el Perú existan más de 500 mil solicitantes de refugio venezolanos a diciembre del 2020 convirtiéndolo así en el país con la mayor cantidad de solicitudes de refugio de migrantes venezolanos sin ser resueltas en el mundo.

En ese sentido, al ser la migración venezolana una movilidad masiva por razones humanitarias que ha generado la salida de más de cinco millones de personas, el Estado peruano

se encuentra en la obligación de adoptar medidas que, sin desconocer su soberanía ni sus responsabilidades en materia de seguridad nacional, también velen por la protección de estos migrantes y favorezcan su inclusión social, especialmente si se tratan de niños, niñas y adolescentes o si presentan algún otro tipo de vulnerabilidad adicional.

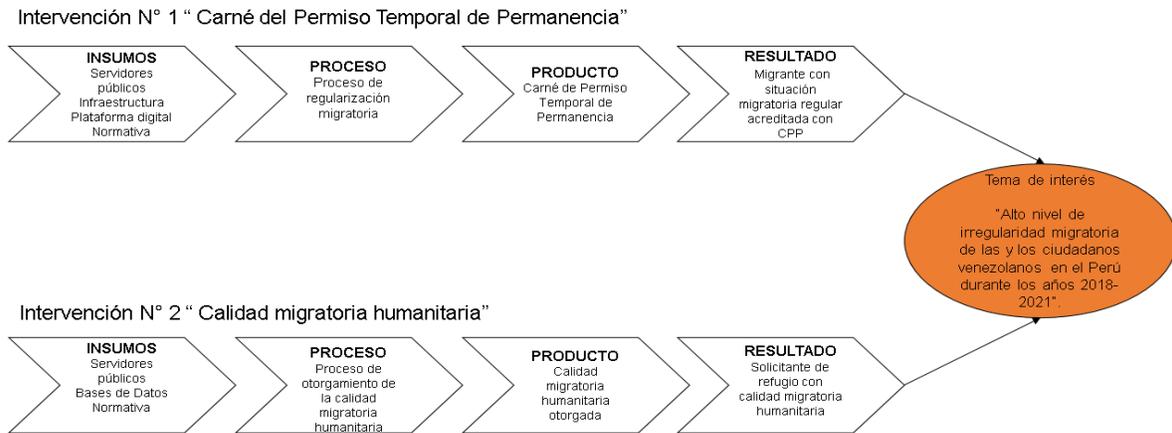
1.2. Cadena de valor

Frente a esta problemática identificada, a partir del año 2020 el Estado peruano ha adoptado dos (02) intervenciones a fin de atenderla. Respecto de la primera de ellas, en octubre del 2020, se emitió el Decreto Supremo N°010-2020-IN por el cual se estableció la creación del “Carné de Permiso Temporal de Permanencia” (CPP), permiso de un año de duración cuya expedición se encarga a la Superintendencia Nacional de Migraciones. A través del CPP la persona migrante puede acreditar su situación migratoria regular además de desarrollar actividades en el marco de la legislación peruana. Asimismo, tras su vencimiento, la persona puede transitar hacia una de las calidades migratorias establecidas en la normativa migratoria.

De otro lado, respecto de la segunda intervención, en junio del 2021 se emitió la Resolución Ministerial N° 0207-2021-RE mediante la cual se aprobó los “Lineamientos para el otorgamiento y prórroga de la calidad migratoria humanitaria” con lo que el Ministerio de Relaciones Exteriores iniciaba la implementación del otorgamiento de la calidad migratoria humanitaria para quienes son solicitantes de refugio y sus solicitudes se encontraban en espera. Para ello, se debe identificar aquellos casos de solicitantes de refugio que cumplan con las condiciones para acceder a esa calidad migratoria para que, tras el cotejo de su información personal, se les otorgue la calidad migratoria humanitaria de forma gratuita corriéndole traslado a la Superintendencia Nacional de Migraciones a fin de que esta entidad realice los trámites correspondientes a la entrega del carné de extranjería.

Acerca de las siguientes cadenas de valor de estas dos intervenciones, estas tuvieron que ser reconstruidas pues tanto Migraciones como el Ministerio de Relaciones Exteriores las tenían desarrolladas.

Figura 13. Espacio de política



Sobre la intervención N°1 “Carné del Permiso Temporal de Permanencia” se tiene como insumos a los servidores públicos encargados de la evaluación, la infraestructura al ser un trámite que puede ser realizado de forma presencial, la plataforma digital dispuesta para este trámite al poder realizarse también de forma virtual, y la normativa tanto la que crea este proceso como aquella de carácter interno. Asimismo, como otro elemento de la cadena de valor se encuentra el proceso llamado: “proceso de regularización migratoria” dispuesto por el Decreto Supremo N°010-2020-IN. El producto de esta cadena de valor es el Carné de Permiso Temporal de Permanencia que acredita la situación migratoria regular del migrante. Finalmente, el resultado es la persona migrante que cuenta con una situación migratoria regular que puede ser acreditada con el CPP.

Sobre la intervención N°2 “Calidad migratoria humanitaria” se tiene como insumos a los servidores públicos encargados de la selección de solicitantes de refugio y el cotejo de su información, las Bases de Datos donde se consigna la relación de solicitantes y su información personal y la normativa que regula este proceso. Como otro elemento de la cadena de valor, se tiene al proceso llamado: “proceso de otorgamiento de la calidad migratoria humanitaria” y el producto que vendría a ser “la calidad migratoria humanitaria otorgada”. Finalmente, el resultado es la persona solicitante de refugio con calidad migratoria humanitaria y, por lo tanto, con una situación migratoria regular.

1.3. Identificación y selección de problemas

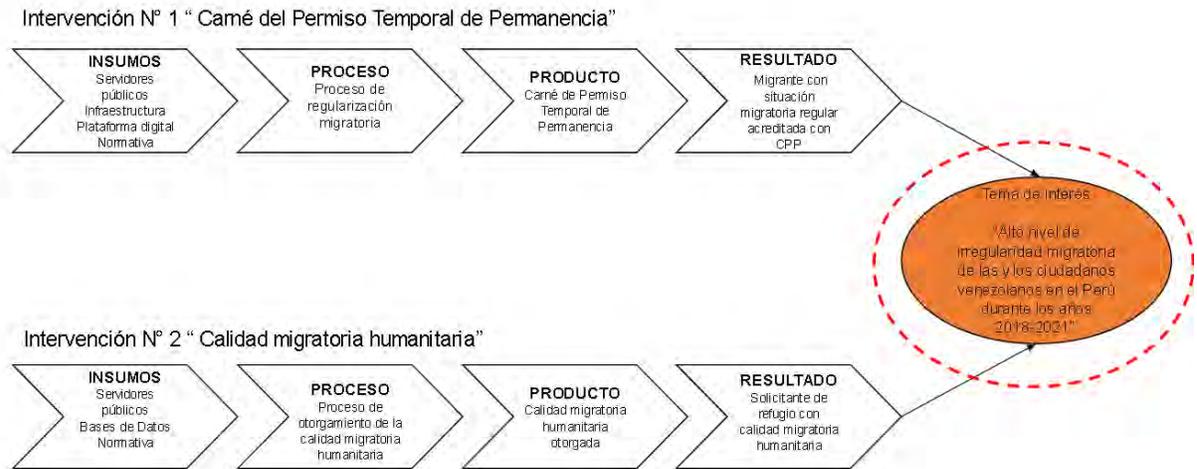
Realizada la reconstrucción de las cadenas de valor, se pasará a analizar en qué parte de ellas se encuentra la problemática a nivel de tema de interés o a nivel de alguno de los productos.

Al respecto, es importante tener en cuenta que este tema de interés no ha sido estudiado en profundidad ni se ha ahondado en sus causas subyacentes. Debido a ello, su relevancia no ha sido debidamente evidenciada en el ámbito público a pesar de que la falta de documentación de las personas migrantes, además de dificultar el ejercicio de sus derechos, también concierne a la sociedad en su conjunto al dificultar la inserción económica de esta migración, así como impedir la labor fiscalizadora del Estado.

Sumado a lo anterior, cabe indicar que, si bien este tema de interés ha sido atendido de forma reciente a través de las dos intervenciones identificadas líneas arriba, esta problemática tiende a reaparecer tras el vencimiento de la documentación otorgada, especialmente si ésta presenta un carácter temporal. Ello hace que se tenga que pensar en nuevas ideas a fin de darle respuesta.

En ese orden de ideas, el ubicar nuestro problema público a nivel de tema de interés es un buen punto de partida para emprender un proyecto de innovación.

Figura 14. Ubicación del problema en la cadena de valor

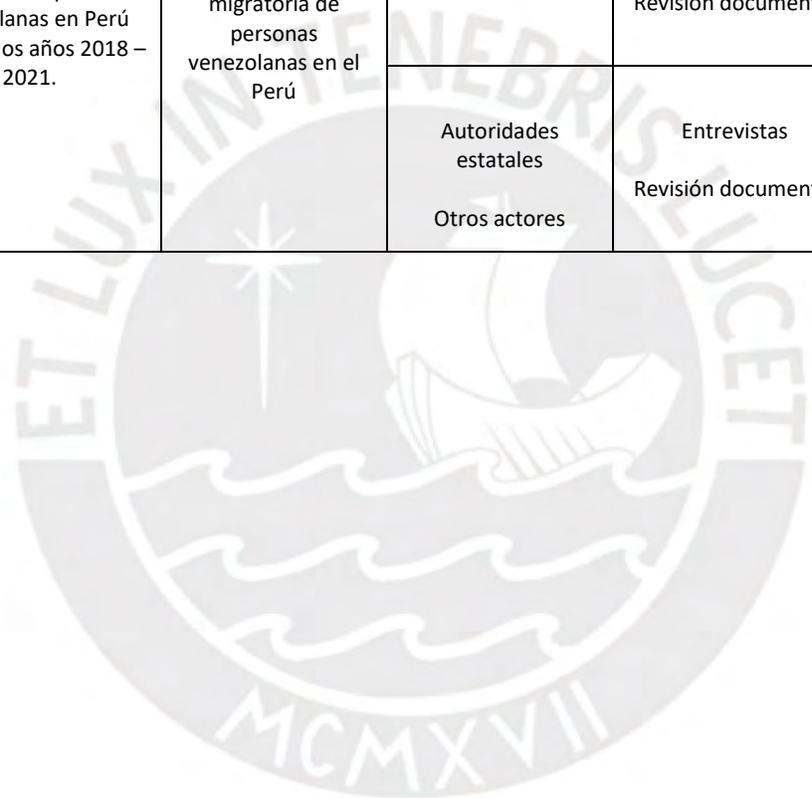


ANEXO 2 - Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de datos	Herramientas
Magnitud del problema	¿Cuántos migrantes en situación de irregularidad migratoria existen en el Perú entre los años 2018 a 2021?	Determinar la cantidad de migrantes en situación de irregularidad migratoria que existen en el Perú entre los años 2018 a 2021.	Existe una gran cantidad de personas migrantes en situación de irregularidad migratoria en el Perú, de la cual una mayoría ostenta la nacionalidad venezolana.	Base de datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones. Informes y reportes Artículos académicos Base de datos de la Comisión Especial para los Refugiados	Solicitudes de acceso a la información Revisión documental
	¿Cuántos migrantes venezolanos en situación de irregularidad migratoria existen en el Perú entre los años 2018 a 2021?	Determinar la cantidad de migrantes venezolanos en situación de irregularidad migratoria que existen en el Perú entre los años 2018 a 2021.			
Actores involucrados	¿Quiénes son los actores involucrados en el problema público, y cuáles son sus intereses?	Determinar quiénes son los actores involucrados en el problema público, y cuáles son sus intereses.	Los actores involucrados en el problema público son las autoridades estatales, los migrantes en situación de irregularidad, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales.	Autoridades estatales Expertos Funcionarios de organizaciones internacionales Miembros de organizaciones de la sociedad civil Informes y reportes	Entrevistas Revisión documental
Factores contextuales	¿Cuáles son los factores contextuales relacionados con la existencia de un gran número de migrantes venezolanos en situación de irregularidad migratoria?	Comprender los factores contextuales relacionados con el servicio de emisión del carné de extranjería en los años 2018, 2019 y 2020	Los factores contextuales son la masiva migración forzada venezolana, las medidas migratorias y de refugio brindadas por el Estado peruano y las dificultades generadas por el contexto de pandemia.	Autoridades estatales Expertos Funcionarios de organizaciones internacionales Miembros de organizaciones de la sociedad civil Informes y reportes	Entrevistas Revisión documental

ANEXO 3 - Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre las causas del problema público

Pregunta causal	Objetivos	Hipótesis	Fuentes de datos	Herramientas	Método de análisis
¿Cuáles son las causas que generan el alto nivel de irregularidad migratoria de personas venezolanas en Perú durante los años 2018 - 2021?	Determinar las causas que generan el alto nivel de irregularidad migratoria de personas venezolanas en Perú durante los años 2018 – 2021.	Las causas que determinan el alto nivel de irregularidad migratoria de personas venezolanas en el Perú	Papers académicos	Revisión documental	Estudio de caso
			Expertos/as	Entrevistas Revisión documental	
			Autoridades estatales Otros actores	Entrevistas Revisión documental	



ANEXO 4 - Herramientas de recojo de información para las causas del problema público

Guía de entrevista

Entrevistado:

Perfil:

Fecha y hora:

Entrevistadora(s):

Relación de preguntas

1. ¿Podría indicarnos su experiencia profesional?
2. ¿Considera Ud. que existen dificultades para incluir el enfoque de derechos humanos respecto a la migración venezolana en nuestro país? ¿En qué sentido?
3. ¿Considera Ud. que la irregularidad migratoria de las personas venezolanas es un problema público en el Perú? ¿En qué sentido?
4. Desde su perspectiva, ¿cuáles serían las causas detrás del alto nivel de irregularidad migratoria en que se encuentran las personas venezolanas durante los últimos años en el Perú?
5. ¿Cuáles serían los efectos y/o consecuencias de que existan una gran cantidad de personas venezolanas en situación irregular en nuestro país?
6. Desde su perspectiva, ¿qué propuestas de solución debería adoptar el Estado peruano para abordar la problemática de la situación irregular del inmigrante venezolano?

ANEXO 5 - Herramientas de recojo de información para el testeo del prototipo

5.1. Guía de focus group – potenciales usuarios

Objetivo

Recoger sus aportes acerca del Servicio de información, orientación y difusión “Somos regulares”.

Perfil de participantes

Potenciales usuarios del Proyecto

Reglas

Solicitar cámaras prendidas.

Se recalca el uso de la mano levantada para que se les dé la palabra.

Para finalizar el focus group, se les indica la realización de dos sorteos con proyección a las participantes.

Moderadora(s)

Karla Estrella Osorio Velásquez

Pamela Andrés del Castillo

Relación de preguntas

1. ¿Consideras que en el Perú existen dificultades para acceder y conservar una situación migratoria regular? De existir, ¿cuáles serían estas dificultades?
2. ¿Les parece relevante este Proyecto presentado? ¿Por qué?

3. ¿Considera que el Proyecto presentado ayudaría a reducir la cantidad de migrantes venezolanos en situación de irregularidad migratoria?
4. ¿Qué sugieren que se podría adicionar o tener en cuenta para implementar esta idea?
5. ¿Ustedes usarían o recomendarían el uso de la página web presentada? ¿Dónde piensan que debería estar ubicada?
6. ¿Les gustaría la idea de recibir orientación migratoria por parte de voluntarios ya sea de forma presencial o telefónica?
7. ¿Cómo creen que se debe difundir este Proyecto con la finalidad de que tenga una gran acogida y suscite interés?

5.2. Guía de focus group - potenciales voluntarios

Objetivo

Recoger sus aportes acerca del Servicio de información, orientación y difusión “Somos regulares”.

Perfil de participantes

Potenciales voluntarios del Proyecto

Reglas

Solicitar cámaras prendidas.

Se recalca el uso de la mano levantada para que se les dé la palabra.

Para finalizar el focus group, se les indica la realización de dos sorteos con proyección a las participantes.

Moderadora(s)

Karla Estrella Osorio Velásquez

Pamela Andrés del Castillo

Relación de preguntas

1. ¿Les parece relevante esta propuesta? ¿Por qué?
2. ¿Qué esperan ganar con esta propuesta?
3. ¿Cómo creen que se debe difundir este Voluntariado con la finalidad de que tenga una gran acogida y suscite interés?
4. ¿Qué nos recomendarían sobre la duración del voluntariado?

