

Inmigración Venezolana en el Perú:

Regularización Migratoria y el Sistema de Refugio



Inmigración Venezolana en el Perú: Regularización Migratoria y el Sistema de Refugio

Equilibrium - Centro para el Desarrollo Económico (CenDE)
www.equilibriumcende.com

Primera edición, mayo 2021

Coordinación e investigación: Marta Luzes, Luisa Feline Freier, Marta Castro y Gustav Brauckmeyer
Co-investigadoras: Soledad Castillo Jara y Andrea Kvietok
Corrección de estilo: Doris Perla
Diagramación: Regina Pajares
Ilustraciones: Miguel Di Lalla

Esta investigación fue financiada con el apoyo de la Unión Europea y la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la opinión de la Unión Europea.



COFINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

INTRODUCCIÓN

El éxodo de personas venezolanas al que nos referimos en este informe es consecuencia de un profundo deterioro en las condiciones políticas, económicas y sociales al interior de dicho país¹. Asimismo, los principales destinos de la población que sale de Venezuela se encuentran en América del Sur. A inicios de 2021, se calcula que aproximadamente 1.7 millones de personas venezolanas viven en Colombia, 1 millón en Perú, 457 mil en Chile, 415 mil en Ecuador y 261 mil en Brasil². Esta situación ha planteado enormes desafíos a dichos Estados, los cuales, en su mayoría, han respondido creando programas de regularización migratoria ad hoc para las personas de nacionalidad venezolana, en lugar de aplicar políticas basadas en instrumentos legales existentes, como sus leyes de refugio o el Acuerdo de Residencia de Mercosur³.

Mientras Argentina, Uruguay y Brasil aplicaron el Acuerdo de Residencia de Mercosur de manera unilateral, Chile, Perú y Colombia optaron, con mayor o menor grado de apertura, por programas de regularización ad hoc: la Visa de Responsabilidad Democrática en Chile, el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) en Perú y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) en Colombia⁴. El PTP y el PEP fueron documentos de carácter temporal, con vigencia de un año en el caso del PTP y dos años en el caso del PEP, ambos documentos tuvieron cuatro fases. El PTP dejó de emitirse en diciembre de 2018 y el PEP aún se puede solicitar en la página web de Migración Colombia. Asimismo, en febrero de 2021, el Gobierno colombiano anunció el otorgamiento del Estatuto de Protección Temporal para aproximadamente 1.7 millones de migrantes y refugiados venezolanos⁵. En el caso peruano, por el contrario, resulta preocupante el reducido número de personas venezolanas reconocidas como refugiadas, pues hasta agosto de 2020 solo fueron resueltas positivamente 1 282 de 496 mil solicitudes⁶.

La importancia de los programas de regularización radica en que el estatus migratorio regular aporta beneficios tanto para las personas migrantes y refugiadas, como para los Estados. Por un lado, tal como se verá con mayor detalle en la sección de revisión de literatura, la posesión de un documento oficial que acredite la residencia regular en el país receptor impacta positivamente en diversos ámbitos de la vida de estas poblaciones, desde el aspecto laboral y económico hasta su bienestar subjetivo y la calidad de sus interacciones con la población local. Por otro lado, la regularidad migratoria brinda a los Estados mayor beneficios fiscales e información acerca de las personas que ingresan y residen en su territorio.

El estado de emergencia generado por la pandemia de COVID-19 comenzó en el Perú el 16 de marzo de 2020 con la publicación del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. En este contexto, la regularización es especialmente importante debido a que, entre otros aspectos, brinda acceso a los servicios públicos de salud y a los programas de vacunación, reduce el temor que las personas migrantes sienten al acudir ante una autoridad o un funcionario público para pedir algún servicio, y reduce la vulnerabilidad de esta población frente a la trata de personas y al tráfico de migrantes en las fronteras⁷. Asimismo, en contextos en los que las agresiones xenófobas representan una amenaza para la integridad de las personas migrantes, el estatus regular facilita el proceso de presentación de denuncias y el acceso a la justicia.

1 Freier et al., 2020.

2 R4V, 2021.

3 Acosta, Blouin y Freier, 2019.

4 Acosta, Blouin y Freier, 2019.

5 Freier, 2021.

6 R4V, 2021.

7 Freier, 2020; Luzes, Freier y Castillo Jara, 2020.

Pese a las numerosas ventajas de la regularización anteriormente mencionadas, en el Perú, este proceso presenta aún numerosos obstáculos. Frente a ello, el objetivo central de esta investigación es identificar los desafíos para la regularización de la población venezolana en el Perú, con énfasis en el sistema de refugio. Luego de una breve revisión de la literatura, en la cual identificamos que existe una necesidad de generar más estudios sobre la regularización migratoria y su impacto en los países en desarrollo, presentamos los detalles de nuestra investigación. En el marco del proyecto "Regularización y Refugio: Desafíos para migrantes y el Estado peruano", elaborado con el apoyo de la Unión Europea y de la cooperación alemana para el desarrollo, implementada por la GIZ en Perú, llevamos a cabo un amplio trabajo de campo cualitativo. Entre noviembre de 2020 y enero de 2021, realizamos 6 grupos focales y 18 entrevistas para conocer y profundizar en las experiencias de la población migrante venezolana con los procesos de regularización y refugio en el Perú.



Nuestros resultados permiten afirmar que los principales desafíos para la regularización de la población venezolana son la falta de información clara y comprensible, los costos elevados de la regularización, y la poca utilidad práctica percibida por las personas migrantes respecto a los documentos que acreditan su situación migratoria regular en el Perú.

En base a ello, concluimos con algunas recomendaciones y perspectivas sobre el proceso de refugio en el país.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

La regularización migratoria es un proceso importante que puede incidir positivamente en la calidad de vida de las personas migrantes y refugiadas. Numerosos estudios sugieren que la regularización genera un impacto positivo en diversas áreas de la vida de la población migrante; por ejemplo: el salario, las condiciones laborales, la integración en el mercado laboral formal, la interacción con las y los funcionarios públicos y la interacción con la población local de los países de destino⁸. Asimismo, la literatura distingue entre programas y mecanismos de regularización. Los programas son temporales y se dirigen a ciertos grupos específicos de personas extranjeras en situación irregular, mientras que los mecanismos son más duraderos en el tiempo y están abiertos a las solicitudes de cualquier persona extranjera que los requiera⁹.

Gran parte de las investigaciones sobre los impactos de la regularización se ha enfocado geográficamente en países con economías desarrolladas, como los Estados Unidos y los países miembros de la Unión Europea, y han adoptado metodologías cuantitativas. Ello, por un lado, sitúa a estos estudios en contextos donde predomina ampliamente el mercado laboral formal, pues en Estados Unidos y la Unión Europea se estima que solo entre el 10% y el 30% del mercado laboral es informal¹⁰, mientras que en los países en desarrollo este porcentaje puede incrementarse hasta abarcar el 50% o el 75% del total del empleo, descontando el sector agrícola¹¹. Por otro lado, la metodología cuantitativa no permite abarcar la diversidad de percepciones de los y las migrantes acerca de sus propias experiencias vividas¹². Frente a lo mencionado, surge la necesidad de generar estudios cualitativos sobre el impacto de programas de regularización migratoria en países en desarrollo.

En América Latina, la literatura sobre la regularización migratoria es escasa pese a las crecientes cifras de personas venezolanas que migran hacia los países de la región. Freier y Zubrzycki analizaron el impacto de la regularización migratoria en la integración y las condiciones laborales de un grupo de migrantes senegaleses en Argentina¹³. Concluyeron que, si bien la regularización no tuvo un impacto significativo en las condiciones laborales objetivas de estos migrantes que se encontraban en el sector informal, subjetivamente sí impactó positivamente en ellos, pues incrementó su satisfacción con las condiciones laborales, les proporcionó mayor tranquilidad y comodidad para interactuar con la policía y con los ciudadanos argentinos sin el temor a la deportación que anteriormente los aquejaba, y les permitió participar en acciones colectivas en defensa de sus derechos.

En el caso de la migración venezolana hacia diversos países de destino dentro de América Latina, la literatura existente es aún escasa, pero sugiere que la regularización migratoria sí impacta positivamente en la integración económica de las personas migrantes y en la economía del país receptor. En Colombia, Bahar, Dooley y Huang encontraron que la regularización mejora la capacidad de recuperación económica de los y las migrantes, les ofrece la posibilidad de sustentarse mediante su propio trabajo en lugar de depender de organizaciones humanitarias,

8 Cobb-Clark y Kossoudji, 2000; Kossoudji y Cobb-Clark, 2002; Lozano y Sorensen, 2011; Ying, 2012; Chauvin, Garcés-Mascreñas y Kraler 2013; Baker, 2015; Kossoudji, 2016.

9 Baldwin-Edwards y Kraler, 2009; Freier y Zubrzycki, 2019.

10 Polivka y Sorrentina, 2008; Hazans, 2011.

11 Chen, 2007; Mukherjee, 2016 Freier y Zubrzycki, 2019.

12 Freier y Zubrzycki, 2019.

13 Freier y Zubrzycki, 2019.



y genera aportes a la economía local¹⁴. De manera similar, en el caso peruano, estudios del Banco Mundial y el Banco BBVA resaltaron el potencial de las personas migrantes venezolanas en la economía formal nacional, y la OIT incluyó la regularización dentro de las seis prioridades necesarias para la efectiva integración socioeconómica de dicha población en el contexto de la pandemia de COVID-19¹⁵. Por lo cual, se vuelve necesario estudiar con mayor profundidad los procesos de regularización migratoria de la población venezolana en la región. Este informe aporta al logro de dicho objetivo tomando como caso de estudio a las personas migrantes venezolanas que residen en el Perú.

14 Bahar, Dooley y Huang, 2018.

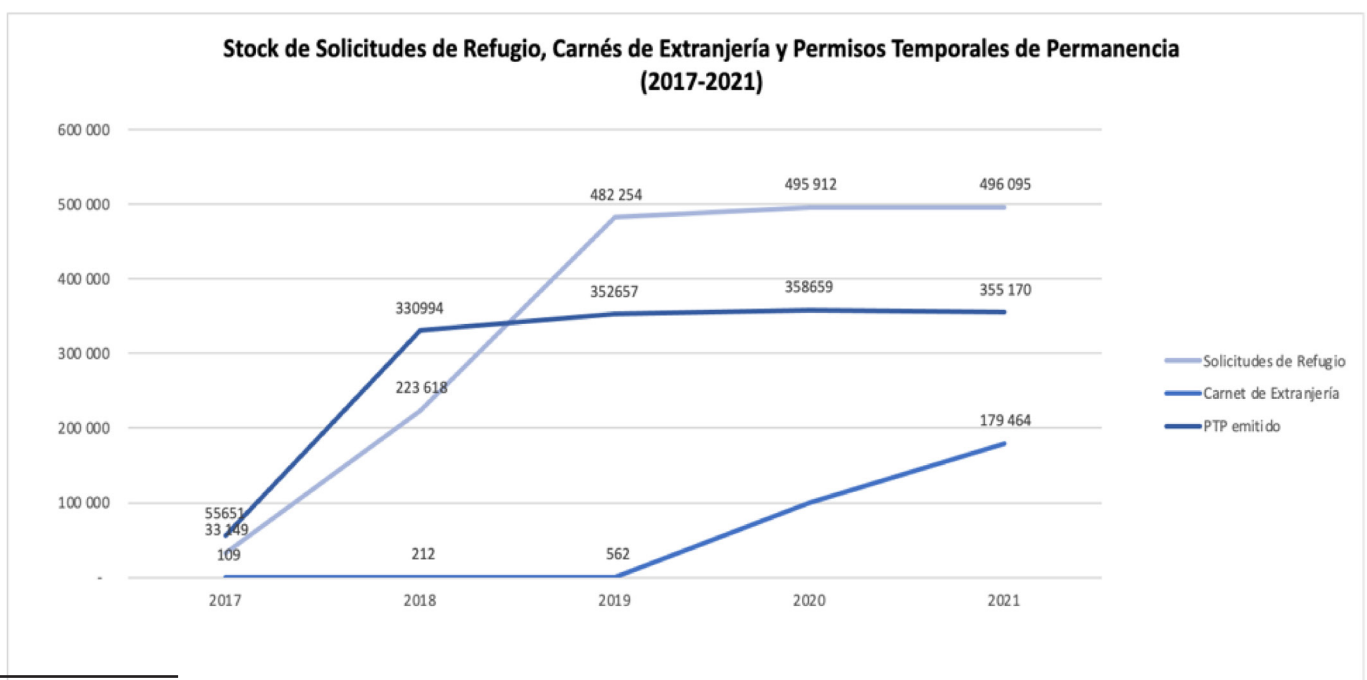
15 Banco Mundial, 2019; Banco BBVA, 2019 y OIT, 2020.

CONTEXTO DE LA REGULACIÓN MIGRATORIA EN PERÚ

La regularización [en Perú] se da de dos maneras: para ingresar y de documentación (ya estando en el país). Hay dos mecanismos para acceder a la documentación: mecanismo de refugio y mecanismo migratorio. (Federico Agusti, ACNUR)

La inmigración desde Venezuela ha acentuado la tendencia de incremento en la recepción de personas migrantes y refugiadas internacionales en el Perú, la cual ya venía ocurriendo desde la crisis económica mundial del año 2008¹⁶. El stock de migrantes internacionales durante la década de 1990 a 2000 se había mantenido relativamente estable alrededor de los 60 mil¹⁷. Entre 2010 y 2020, esta cifra pasó de aproximadamente 104 mil a 963 528¹⁸. Un estimado actual del número de personas venezolanas residentes en el Perú es de 1 040 millones, de las cuales sólo alrededor de 789 851 han sido registradas por la Superintendencia Nacional de Migraciones¹⁹. El **gráfico 1** proporciona un resumen de la variación en el stock de Solicitudes de Refugio, Carnés de Extranjería y Permisos Temporales de Permanencia a lo largo de los últimos cuatro años (2017-2021).

Gráfico 1. Stock de Solicitudes de Refugio, Carnés de Extranjería y Permisos Temporales de Permanencia (2017-enero de 2021). Fuente: Páginas web institucionales de la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).



16 Berganza y Freier, 2021.

17 Migration Data Portal, 2020.

18 INEI, 2019.

19 Información extraída de la Base de Datos MIGRACIONES y remitida el 22 de febrero del 2021.

Como indica el representante de ACNUR en la cita anterior, existen dos vías para la regularización migratoria en el Perú: el sistema migratorio y el sistema de refugio. El primero se encuentra bajo la competencia de la Superintendencia Nacional de Migraciones, adscrita al Ministerio del Interior; mientras que el segundo le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores. El sistema migratorio está regulado mediante el Decreto Legislativo N°1350, o Ley de Migraciones (2017), mientras que la base normativa del sistema de refugio es la Ley N° 27891 o Ley del Refugiado (2002).

Por la vía del sistema migratorio, la Ley de Migraciones distingue entre las visas de entrada y las calidades migratorias en el país. Las visas son autorizaciones para ingresar al territorio peruano y las otorga el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las oficinas consulares peruanas en el exterior, y posteriormente dan acceso directo a la calidad migratoria correspondiente²⁰. Las calidades migratorias son otorgadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores o por la Superintendencia Nacional de Migraciones y dependen de la actividad que la persona extranjera desarrolle en el Perú²¹. Estas calidades pueden ser cambiadas dentro del territorio peruano mediante el proceso administrativo de Cambio de Calidad Migratoria. Asimismo, las personas extranjeras que se encuentren en situación migratoria irregular pueden regularizar su situación según las disposiciones indicadas en el reglamento de la Ley de Migraciones²².

El documento que habitualmente otorga la Superintendencia Nacional de Migraciones para acreditar la residencia regular en el Perú es el Carné de Extranjería. Sin embargo, como respuesta a la llegada de un gran número de personas de nacionalidad venezolana, el Estado peruano creó de manera ad hoc el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), un documento otorgado por la Superintendencia Nacional de Migraciones que les permite residir y trabajar de manera regular en el Perú por un año. Desde su creación en 2017 hasta su desaparición en 2018, el PTP ha pasado por cuatro fases. Durante la presidencia de Pedro Pablo Kuczynski (julio de 2016-marzo de 2018), tres decretos supremos extendieron los plazos y facilitaron los procedimientos de tramitación del PTP. Durante la presidencia de Martín Vizcarra (marzo de 2018-noviembre de 2020), los plazos de tramitación fueron acortados y finalmente se cerraron las posibilidades de solicitud el 31 de diciembre de 2018. Por lo tanto, se estima que hasta agosto de 2020 existen cerca de 477 mil PTP emitidos; sin embargo, muchos de ellos se encuentran vencidos.

En la actualidad, como documento para el ingreso al país, está vigente la Visa Humanitaria, regulada a partir del 15 de junio de 2019 por la Resolución N° 000177-2019 de la Superintendencia Nacional de Migraciones. Esta visa se dirige de manera especial a las personas de nacionalidad venezolana, se tramita en los consulados peruanos y brinda la oportunidad de realizar posteriormente el cambio a la Calidad Migratoria Humanitaria. A través de este cambio es posible obtener el Carné de Extranjería. Desde la entrada en vigencia de la visa hasta marzo de 2020, el 67% de las personas venezolanas que ingresaron al Perú con la Visa Humanitaria tramitaron su cambio de calidad migratoria y obtuvieron el Carné de Extranjería²³. Pese a ello, es necesario resaltar que el trámite de esta visa exige requisitos costosos y de difícil obtención como el pasaporte y el certificado de antecedentes penales, lo cual complica enormemente las posibilidades de acceso a ella²⁴. Asimismo, como una opción de regularización para las personas extranjeras que ya se encuentran dentro del país, se ha anunciado la próxima entrada en vigor del Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP). Este documento estará abierto para solicitantes de todas las nacionalidades, bajo la condición de que efectúen el pago de las multas y otras deudas migratorias que pudieran tener. Las personas solicitantes de refugio tendrán acceso a la Calidad Migratoria Humanitaria, previo preregistro, de forma a regularizar su estancia en el país.

El sistema migratorio peruano enfrenta desafíos importantes. Los diversos mecanismos de regularización implementados hasta la fecha representan soluciones temporales a un flujo

20 Decreto Legislativo N°1350, art. 27.

21 Decreto Legislativo N°1350, art. 28.

22 Decreto Legislativo N°1350, art. 36.

23 Briceño et al., 2020.

24 Briceño et al., 2020; Freier y Luzes, 2019.

migratorio que no presenta indicios de desaparecer en un futuro cercano. Además, estos mecanismos no brindan necesariamente un acceso efectivo a los servicios y oportunidades que la población migrante requiere, como por ejemplo el aseguramiento en salud, la firma de un contrato laboral o la apertura de cuentas bancarias. En ello influye el desconocimiento por parte de algunos funcionarios públicos y actores de la sociedad civil acerca de los derechos que estos documentos deberían brindar. Por otro lado, la población migrante a menudo desconoce o se encuentra confundida acerca de cómo acceder a los mecanismos de regularización y a los beneficios que estos proporcionan. Finalmente, los costos son otra barrera importante en el acceso a la regularización por la vía del sistema migratorio, pues no solo incluyen el costo del trámite del documento, sino también de los requisitos previos y, en algunos casos, el costo de movilidad para llegar a la ciudad donde se realiza el trámite. A continuación, presentamos una tabla que detalla dichos costos de manera aproximada (**Tabla 1**).

Tabla 1. Costo aproximado de los principales trámites migratorios. Fuente: páginas web institucionales de la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Documento Migratorio	Costo del trámite	Otros costos estimados
Permiso Temporal de Permanencia (PTP)	S/ 41.90 ²⁵	Ficha de canje internacional de INTERPOL (solo para mayores de edad): S/ 80.50 ²⁶
Solicitud de Refugio/Carné de solicitante de Refugio	Gratuito ²⁷	
Carné de Extranjería	Cambio a Calidad Migratoria de Residente: S/ 117.60 ²⁸ Obtención del Carné de Extranjería (requiere tener la Calidad migratoria de Residente): S/ 49.90 ²⁹	Certificado de antecedentes policiales: S/ 17 ³⁰ Certificado de antecedentes judiciales: S/ 37.70 ³¹ Ficha de canje internacional de INTERPOL (en el caso de Residencia Permanente y Familiar de Residente): S/ 80.50 Certificado de antecedentes penales: S/ 52.80 ³² Costo de multa por exceso de permanencia: 0.10% de la UIT (aprox. S/ 4.30) por día ³³
Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP)	S/ 41.90 ³⁴	Costo de multa por exceso de permanencia: 0.10% de la UIT (aprox. S/ 4.30) por día Tasas migratorias pendientes de pago (puede fraccionarse y pagarse hasta en un año) ³⁵
Visa Humanitaria	Gratuito ³⁶	

25 Plataforma digital única del Estado peruano, 2021a.

26 Plataforma digital única del Estado peruano, 2021a.

27 Comisión Especial para los Refugiados, 2021a.

28 Plataforma digital única del Estado peruano, 2021b.

29 Plataforma digital única del Estado peruano, 2021c.

30 Plataforma digital única del Estado peruano, 2021d.

31 Plataforma digital única del Estado peruano, 2021e.

32 Plataforma digital única del Estado peruano, 2021f.

33 TUPA de la Superintendencia Nacional de Migraciones, 2019.

34 Esta información aún no está reglamentada oficialmente. Sin embargo, se espera que el costo sea el mismo que el del PTP. Rostros venezolanos, 2021.

35 Decreto Supremo N° 010-2020-IN. Disposición Complementaria Final Primera.

36 Consulado General del Perú en Caracas, 2019.

Por la vía del sistema de refugio, el Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga del tratamiento y reconocimiento de los casos a través de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) y la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados³⁷. Respecto a la definición de refugiado, el Perú ha incorporado a su ordenamiento jurídico interno la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. En base a ello, considera como personas refugiadas a quienes son perseguidas por motivos de “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas”³⁸ y a quienes huyen de su país “por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o debido a acontecimientos que perturben gravemente el orden público”³⁹.

Pese a que en Venezuela existen violaciones masivas de derechos humanos, no considerado una aplicación general del artículo 3b. de la Ley del Refugiado para nacionales venezolanos en el Perú⁴⁰. Sin embargo, ellos pueden solicitar el reconocimiento del estatus de refugiado ante el Ministerio de Relaciones Exteriores. De acuerdo con la Ley del Refugiado, el solicitante debe recibir un documento que acredite que su solicitud se encuentra en trámite, el cual le brinda autorización para permanecer y trabajar en el país por 60 días hábiles⁴¹. Una vez que la solicitud ha sido resuelta positivamente, es decir, cuando el solicitante es reconocido como refugiado por el Estado peruano, se le otorga el Carné de Extranjería. El refugio es prorrogable anualmente, siempre y cuando subsistan las razones que motivaron el reconocimiento, y las personas refugiadas tienen los mismos derechos y obligaciones que los demás extranjeros residentes en el país⁴². Tal como se verá posteriormente en este informe, los plazos fijados en la Ley no han sido cumplidos a cabalidad en la práctica.

El plazo habitual para el proceso de refugio es de 60 días hábiles⁴³. Sin embargo, este no ha sido cumplido, pues el desarrollo normal del procedimiento se ha visto afectado por la sobrecarga del sistema de atención, especialmente a partir del año 2017. La capacidad administrativa del Estado peruano no se encontraba preparada para una gran afluencia de solicitudes, y todavía se encuentra en proceso de adaptación⁴⁴. Como consecuencia de ello, los plazos para el tratamiento de las solicitudes se han dilatado y es extremadamente difícil que las personas solicitantes lleguen hasta la fase final del proceso, en la cual se les reconoce su condición de refugiado y por consecuencia se otorga el Carné de Extranjería. En diciembre de 2019 ACNUR registró un total de 482 571 solicitudes pendientes⁴⁵. En el caso de solicitantes de nacionalidad venezolana, se registraron hasta junio de 2020 un total de 496 095 solicitudes sin respuesta⁴⁶. Estas cifras convierten al Perú en el país con más solicitudes recibidas a nivel global, seguido por Estados Unidos con 105 mil solicitudes; sin embargo, sólo 1% de estas solicitudes ha sido aprobada, con las restantes por resolver⁴⁷. En suma, la sobrecarga del sistema de refugio, mas la falta de aplicación general de la definición de refugiado según Cartagena, ha contribuido a las bajas tasas de reconocimiento de refugiados de nacionalidad venezolana en el Perú.

37 Ley N° 27891, art. 6 y 7

38 Ley N° 27891, art. 3a.

39 Ley N° 27891, art. 3b

40 Berganza, Blouin y Freier, 2020.

41 Ley N° 27891, art. 14.

42 Ley N° 27891, art. 20, 22 y 23.

43 Ley N° 27891, art. 15.

44 Briceño et al., 2020.

45 ACNUR, 2019.

46 R4V, 2021.

47 R4V, 2021.

De manera más reciente, las restricciones impuestas ante la pandemia de COVID-19 han puesto a prueba la capacidad de virtualización del sistema de refugio. Ya antes de la pandemia, en 2018, la Comisión Especial para Refugiados (CEPR), implementó un sistema de citas en línea. Sin embargo, este fue suspendido en septiembre de 2019 y la oficina de la CEPR en Lima quedó como única vía de gestión de citas. Sin embargo, cuando en febrero de 2020 dicha oficina cerró por sanción de la Municipalidad, la posibilidad de iniciar y/o continuar trámites en el sistema de refugio se vio obstaculizada⁴⁸. Las oficinas de la CEPR siguieron cerradas durante todo el 2020. Y, si bien en junio se abrió de nuevo el sistema de citas en línea, las citas estaban siendo programadas para el 2022, lo cual brinda una idea de la sobrecarga de solicitudes.

Además, hasta el momento de escribirse este informe, la página web para solicitar refugio se encuentra en mantenimiento desde septiembre del 2020. En este contexto, y en base a la Ley N° 27891, la CEPR empezó a emitir una Autorización de Trabajo provisional para los nuevos solicitantes, siempre y cuando estos no contaron con algún procedimiento administrativo sancionador en curso ante Migraciones o antecedentes penales, judiciales o policiales. Entre 2014 y febrero de 2020, se emitieron y entregaron un total de 93 533 carnés de solicitante de refugio. Sin embargo, todavía existen aproximadamente 400 mil solicitantes de refugio que no cuentan con el documento provisional. Esto confirma la situación de desborde e insuficiente capacidad operativa del sistema de refugio⁴⁹.

A pesar de todas estas dificultades, el sistema de refugio fue una vía a la que recurrieron las personas venezolanas que buscaban entrar al Perú sin pasaporte a partir del año 2018, ya que las "excepciones humanitarias" a la obligatoriedad de presentar el pasaporte para la entrada al país estaban limitadas a niñas y niños, las personas de mayor edad, las mujeres embarazadas, las personas con problemas crónicos de salud y las personas solicitantes de la condición de refugio⁵⁰. Así, entre agosto de 2018 y junio de 2019, una gran cantidad de personas venezolanas ingresó al Perú a través de la solicitud de refugio en frontera. Las y los solicitantes recibían un comprobante en papel de su intención de solicitar la condición de refugio, y debían continuar con el trámite en la oficina de la CEPR en Lima o en una de las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores⁵¹.

A partir de junio de 2019, la introducción del requisito de Visa Humanitaria generó modificaciones en el acceso al sistema de refugio en las fronteras. La solicitud de la condición de refugiado empezó a hacerse directamente en la frontera en Tumbes, donde el personal del CEPR en el Centro Binacional de Atención en Fronteras (CEBAF) de Tumbes realizaba las entrevistas de determinación del derecho al asilo⁵². Los datos recogidos en las entrevistas eran enviados a Lima, donde se decidía la resolución del caso que luego era comunicada a la persona solicitante a través del CEBAF⁵³. Según el informe "Buscando Refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela" de Amnistía Internacional, sólo 13% de las solicitudes de refugio presentadas en la frontera entre Perú y Ecuador entre junio y diciembre de 2019 fueron admitidas para continuar con los procedimientos en Lima⁵⁴. Según la CEPR; sin embargo, esta cifra en promedio entre junio de 2019 y marzo de 2020, antes del cierre de fronteras debido a la pandemia de COVID-19, fue de alrededor del 50%⁵⁵.

Por otro lado, el reporte de Amnistía Internacional encuentra incoherencias entre los procedimientos de migración y asilo. Según las entrevistas realizadas para dicho reporte, se concluye que la condición regular y la protección que brinda la solicitud de refugio no son reconocidas por las autoridades migratorias en la frontera, pese a que cuentan con el aval

48 Briceño et al., 2020.

49 Briceño et al., 2020.

50 EXP: 06488-2018-0-1801-JR-PE-05 del 5 de octubre de 2018

51 Amnistía Internacional, 2020.

52 ACNUR, s/f.

53 Amnistía Internacional, 2020.

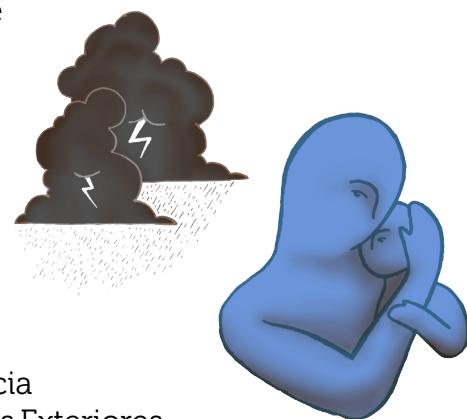
54 Amnistía Internacional, 2020.

55 Entrevista con un representante de la CEPR.

del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así, cuando las personas solicitantes, admitidas para continuar con sus procesos de refugio, ingresan por la frontera, son consideradas formalmente como turistas. Esta calidad migratoria sólo les permite permanecer en el país durante 180 días. Transcurrido este periodo, son consideradas "migrantes irregulares" y pueden ser detenidas o deportadas.

Otras opciones disponibles para la regularización son la Calidad Migratoria Especial y la Calidad Migratoria Humanitaria, ambas están reguladas por el Decreto Legislativo N°1350 y brindan acceso al Carné de Extranjería. La Calidad Migratoria Especial es otorgada por el Ministerio del Interior a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones, mientras que la Calidad Migratoria Humanitaria es otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Según un estudio publicado por Equilibrium CenDE, la mayoría de población venezolana entrevistada destacó que la Calidad Migratoria Humanitaria brinda mayores beneficios, en comparación con el PTP o el Carné de Solicitante de Refugio, pues brinda acceso al Carné de Extranjería; sin embargo, aún existen vacíos de información para los solicitantes respecto a los procesos de prórroga de dicha calidad migratoria⁵⁶.

Según el Decreto Supremo N° 010-2020-IN del 21 de octubre de 2020, las personas extranjeras de cualquier nacionalidad que se encuentren en situación irregular pueden acceder a un Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), el cual regulariza su situación migratoria por un año, pero requiere del pago de las multas y tasas migratorias que adeuden al Estado. Esta norma ha sido aprobada por la Presidencia del Consejo de Ministros. Sin embargo, aún no entra en vigor, ya que la Superintendencia Nacional de Migraciones aún no elabora el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) que especifique de manera operativa su aplicación. Por el momento, la Superintendencia Nacional de Migraciones, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la CEPR, ha abierto un proceso de preinscripción migratoria en línea para acceder al Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP).



La preinscripción "es el proceso de registro preliminar de la información biográfica, biométrica y sociodemográfica de las personas extranjeras que se encuentran en situación migratoria irregular en el Perú, de conformidad con las atribuciones de Migraciones, establecidas por el Decreto Legislativo N° 1350⁵⁷." Se ha realizado en dos fases: un primer cronograma del 22 de enero al 15 de febrero de 2021 y un segundo cronograma del 22 de febrero al 7 de abril del mismo año. Hasta el día 18 de marzo se preinscribieron 318.805 personas de 101 nacionalidades. La nacionalidad venezolana fue la mayoritaria, con 312 826 personas preinscritas, lo cual representa el 98,12% del total⁵⁸. Sin embargo, según una fuente de la Superintendencia Nacional de Migraciones, se calcula que existen alrededor de 700 mil personas extranjeras en situación irregular en el Perú que deberían haberse registrado. Es posible que el bajo número de preinscritos se deba al temor frente a una posible utilización de estos datos para fines de sanción o expulsión; sin embargo, ello no sería posible dados los recursos materiales y logísticos del Estado peruano, así como la situación de cierre de fronteras de los países vecinos.

56 Briceño et al., 2020.

57 Superintendencia Nacional de Migraciones, 2021.

58 Presentación de la Superintendencia Nacional de Migraciones en la Sesión N°20 de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), 19 de marzo de 2020.

METODOLOGÍA

Entre noviembre de 2020 y enero de 2021, el equipo de investigación llevó a cabo grupos focales y entrevistas con personas migrantes venezolanas y actores clave para conocer y profundizar en las experiencias de la población migrante venezolana en los procesos de regularización migratoria y a través del sistema de refugio. En total, se completaron seis grupos focales, ocho entrevistas a migrantes venezolanos y once entrevistas con actores clave. Entre los actores clave se encuentran funcionarios públicos, funcionarios de organizaciones internacionales y miembros de ONG que trabajan con la población migrante y refugiada venezolana.

Grupos focales

El equipo de investigación llevó a cabo seis grupos focales divididos de la siguiente forma: (1) Solicitantes de refugio con Carné de Solicitante de Refugio; (2) Solicitantes de refugio sin Carné de Solicitante de Refugio; (3) Irregulares; (4) Migrantes con Permiso Temporal de Permanencia vencido; (5) Migrantes con Carné de Extranjería; (6) Mujeres con documentos mixtos (**Tabla 2**). Se tomaron en cuenta otras características para que los grupos fueran lo más diversos posibles (**Ver Anexo**). En total, 28 personas participaron en los grupos focales.

Los grupos focales se realizaron de manera virtual, utilizando la plataforma Zoom, y fueron grabados utilizando la misma plataforma. En algunas situaciones se encontraron problemas en la conexión a la plataforma, específicamente en el caso de algunas personas participantes que tuvieron inconvenientes para conectar su audio desde el teléfono; otras se quedaron sin batería a la mitad de la entrevista y otras cancelaron a último momento. Cada grupo focal fue moderado por dos participantes del equipo de investigación.

El objetivo de los grupos focales fue analizar los desafíos que enfrentan las personas venezolanas en los procesos de regularización migratoria y de refugio; así como también profundizar en sus experiencias para obtener un documento migratorio, en los canales de información sobre dichos procedimientos, y en las ventajas y desventajas de los documentos migratorios para acceder a servicios e insertarse en el mercado laboral peruano. También se hizo énfasis en los procedimientos para solicitar refugio, en las motivaciones para buscar protección internacional en el Perú y en las expectativas sobre el futuro del proceso de solicitud de refugio.

Tabla 2. Composición de grupos focales

Grupo focal	Nº Participantes	Documento migratorio	Género
1	6	Solicitantes de refugio con carné	Mixto
2	6	Solicitantes de refugio sin carné	Mixto
3	6	Sin documento	Mixto
4	5	Permiso Temporal de Permanencia vencido	Mixto
5	6	Carné de Extranjería	Mixto
6	6	Mixto	Mujer

Debido al reducido número de ciudadanos venezolanos reconocidos como refugiados —hasta agosto de 2020 sólo 1 282 de los 496 mil solicitantes han sido reconocidos como refugiados⁵⁹— no fue posible encontrar para este estudio a refugiados venezolanos reconocidos en el Perú.

Entrevistas con migrantes

Durante los grupos focales surgió la necesidad de profundizar en algunas experiencias y recoger información específica en cuanto al proceso de regularización migratoria correspondiente a cada uno de los documentos existentes. Por lo tanto, se realizaron entrevistas individuales con personas migrantes y solicitantes de refugio venezolanas. En total se realizaron ocho entrevistas individuales distribuidas de la siguiente manera: Solicitantes de refugio sin carné (5); Irregulares (1); Migrantes con Carné de Extranjería en Calidad Especial Residente (1); Solicitantes de refugio con carné (1) (**Tabla 3**).

Las entrevistas con migrantes fueron realizadas por teléfono y siguieron un protocolo de entrevistas semiestructurado.

Tabla 3. Composición de entrevistas individuales

Grupo focal	Documento migratorio	Género
1	Solicitante sin carné	Mujer
2	Solicitante sin carné	Hombre
3	Solicitante sin carné	Mujer
4	Solicitante sin carné	Mujer
5	Solicitante sin carné	Hombre
6	Solicitante con carné	Mujer
7	Carné de Extranjería	Hombre
8	Irregular	Mujer

Entrevistas con actores claves

El equipo de investigación realizó once entrevistas en profundidad con actores clave sobre el tema de la regularización migratoria en Perú (**Tabla 4**). Las entrevistas siguieron un protocolo semiestructurado que abordó temas como los desafíos para la regularización migratoria, el proceso de refugio, el PTP, el impacto socioeconómico de los diferentes estatus regulares y la regularización migratoria durante la pandemia de COVID-19.

Las entrevistas se realizaron virtualmente a través de las plataformas Google Meet y Zoom. Duraron, en promedio, entre una y dos horas. El consentimiento de las personas participantes fue otorgado de manera verbal. Sin embargo, un participante pidió que su identidad permaneciera confidencial y, por lo tanto, no hemos incluido su nombre ni su cargo dentro de la organización.

Tabla 4. Actores participantes de las entrevistas

Nombre	Organización	Cargo
Fernando Parra	Superintendencia Nacional de Migraciones	Director de Política Migratoria
Federico Agusti	ACNUR	Representante de ACNUR en Perú
Carolina Vidal	HIAS	Oficial de inclusión económica
Abraham Pérez	HIAS	Especialista en Cash Transfer (entrega de asistencia en efectivo)
Marta Fernández	Asociación Protección Población Vulnerable (APPV)	Presidenta
Victor Quinteros	Municipalidad de Lima	Gerente de participación vecinal
Anali Briceño	Clínica Jurídica para Solicitantes de Refugio y Refugiados Pedro Arrupe SJS.	Coordinadora
Nancy Arellano	VeneActiva	Directora
Katia Vega	Superintendencia Nacional de Migraciones	Responsable del Equipo de Integración Migratoria
Carmen Ledesma	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)	Especialista en prevención de violencia de género y temas internacionales dentro de temas de género - Dirección de Políticas para una Vida Libre de Violencia
Patricio Rubio	Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (CEPR)	Secretario Ejecutivo de la Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores

Análisis de los datos

Los datos de los grupos focales y las entrevistas fueron analizados siguiendo una metodología de análisis cualitativo. La información contenida en las transcripciones y notas de las entrevistas y grupos focales fue sistematizada buscando categorías de análisis e información clave en cada transcripción. Una vez organizada la data, se utilizó Microsoft Excel para organizar la información y citas más relevantes.

HALLAZGOS PRINCIPALES

En esta sección primero profundizamos sobre el proceso de autoidentificación de la población venezolana en nuestra muestra —como personas refugiadas o migrantes— para identificar las dificultades que enfrenta esta población a lo largo de la ruta de desplazamiento y en el país de acogida, así como también su respuesta a estas problemáticas. Luego, presentamos y examinamos nuestros hallazgos respecto a las dos vías de regularización: la vía migratoria y la vía del refugio. En cuanto al segundo punto, nos enfocamos en las barreras que las personas migrantes y refugiadas venezolanas enfrentan en los procesos propios de cada una de ellas y prestamos especial atención a las dificultades que encontraron durante el contexto de la pandemia.

¿Personas refugiadas o migrantes? La decisión de solicitar refugio

Durante los grupos focales preguntamos a las personas participantes de nacionalidad venezolana si se identificaban como personas refugiadas o migrantes. Si bien un tema recurrente en la conversación fue el reconocimiento de que habían huido de un país en crisis donde los derechos básicos, como la alimentación, la salud y la seguridad no estaban garantizados, la mayoría de las y los participantes opinaron que las personas refugiadas son perseguidas por sus ideas políticas y amenazadas por el gobierno. Por lo tanto, la opción mayoritaria fue identificarse como migrantes. Tal como se observa en el siguiente testimonio, la definición predominante de “refugiado” entre las personas participantes fue mucho más cercana a la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 que a la de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984:

Si vamos a la definición de refugiado yo no me encuentro dentro de esas características...yo no estoy huyendo del gobierno, me vine por la crisis, nadie me amenazó, nadie me está persiguiendo...(Lesly, 37, Superior incompleto, Solicitante con carné)

Asimismo, algunos de las y los participantes mencionaron que una persona refugiada es alguien dependiente, que requiere ayuda del Estado para poder vivir en el país. Por el contrario, consideraron que una persona migrante es independiente, que quiere “salir adelante”, “echarle ganas” y no depende de ningún tipo de ayuda. El siguiente testimonio ejemplifica de manera clara esta asociación entre la condición de refugiado o de migrante con la independencia y capacidad de agencia de la persona:

Yo me siento inmigrante, refugiado es donde te apoya el gobierno y aquí nadie nos está apoyando en nada. (Thais, 51, Secundaria incompleta, Sin estatus regular)

Queda claro, entonces, que, desde un punto de vista conceptual, la mayoría de las personas participantes se autoidentificaron como migrantes y no están conscientes que califican como refugiados según la definición de Cartagena⁶⁰.

Sin embargo, se observó también en los grupos focales que la falta de otras alternativas llevó a algunas personas venezolanas a considerar la solicitud de refugio como la única forma regular de ingresar al país. Es decir, la decisión de solicitar refugio fue sobre todo pragmática y no conceptual o relacionada a procesos de identidad. Por otro lado, esta situación pone en evidencia que el sistema peruano de refugio fue utilizado como una vía de regularización migratoria en lugar de como una vía de acceso a la protección internacional, lo cual es el fin para el que este sistema fue concebido. A continuación presentamos el comentario de una inmigrante venezolana que ilustra este punto:

Al llegar en diciembre ya no tenía opción de PTP. O era refugio o era andar indocumentada, no encontré otra manera de estar legal, tengo el trámite de solicitante porque no me quedaba otra opción. (Lesly, 37, Superior incompleto, Solicitante con carné)

Con la implementación de la Visa Humanitaria en julio de 2019, este panorama cambió negativamente. Los siguientes testimonios de dos representantes de ONGs brindan mayores detalles al respecto:

La solicitud de refugio era antes la alternativa de ingreso al Perú. No era vista como protección, sino una alternativa para ingresar al país. Eso incrementó la cantidad de solicitudes, no necesariamente de personas necesitadas de protección internacional. (...) Con la entrada de la Visa Humanitaria se implementó un procedimiento que la CEPR lo llamaba evaluación rápida (procedimiento acelerado en la frontera). Esta fue la respuesta del Estado ante el ingreso masivo. Según el último reporte de ACNUR casi 95% de resultados eran negativos. Era un proceso rápido para el no reconocimiento y, por lo tanto, para negar el ingreso. Pero en la práctica las personas no volvían, sino que se quedaban de manera irregular. (Abraham Pérez, HIAS)

(La visa humanitaria) No ha ayudado muchísimo, ya que hay gente con cita para la solicitud de refugio para el 2022. También, para solicitar la visa en Venezuela, el proceso se demora muchísimo. Entonces la gente sigue viniendo y llegan aquí de forma irregular. Muchas veces la comisión nos ha dicho: “si alguien ingresa de forma irregular al país, violando todos los protocolos que existen, no tienen derecho para solicitar refugio.” Pero es que es muy difícil si tu llegas a la frontera, y te dicen: “si tu quieres solicitar refugio, tienes que tener causales políticos.” Muchos dicen: “yo no tengo causales políticos, sencillamente vengo huyendo de una crisis humanitaria,” que si bien lo contempla el Convenio de Cartagena, en estos países de Latinoamérica no se puede poner en la práctica porque no hay las condiciones. (...). Entonces, la medida de refugiados establece que si yo reconozco a una persona como refugiado, y esta persona no está en condiciones de cubrir sus necesidades básicas, yo como Estado protector debo de cubrir estos costos. Estamos hablando de que hay más de 400 mil solicitudes de refugio. Si el Estado peruano reconoce a todas estas personas como refugiados, no tendría la capacidad de hacerlo. (Martha Fernández, APPV)

Por ende, ante las dificultades y demoras de ambos procesos —la solicitud de refugio y la solicitud de Visa Humanitaria, la cual, además, debía hacerse desde fuera del territorio peruano— se incrementó la irregularidad.

Dificultades asociadas a la regularización migratoria

Los principales desafíos que mencionaron las personas participantes de nuestro estudio están relacionados a la corta validez de la documentación migratoria, el alto costo de los y procesos de regularización y/o trabas administrativas, así como también a la falta de información clara y comprensible sobre la documentación migratoria.

Corta validez de documentación migratoria, alto costo de procesos de regularización y/o trabas administrativas

El PTP —el documento de regularización migratoria más importante dirigido a la población venezolana en el Perú— se enfrenta a múltiples desafíos, ya sea por su naturaleza o por su implementación. De ese modo, representa un ejemplo de la poca sostenibilidad de las políticas migratorias en el país. La validez temporal de este documento está acotada a solo un año. Por ello, una vez vencido el PTP, las personas migrantes deben cambiar su calidad migratoria por el Carné de Extranjería, lo cual requiere un trámite ante la Superintendencia Nacional de Migraciones. Sin embargo, los altos costos de este proceso han sido una barrera importante para el cambio de calidad migratoria y han llevado a que muchas personas venezolanas permanezcan en el Perú con un PTP vencido y en situación irregular, especialmente considerando que un alto porcentaje de esta población trabaja en el sector informal y no cuenta con una fuente de ingresos estable.

Es preciso recordar que el costo de la regularización migratoria no sólo se reduce al pago del derecho de trámite, sino que a menudo también incluye el costo de conseguir los requisitos previos e incluso viajar a otras ciudades o provincias. Esto es una barrera importante, sobre todo para familias numerosas, dado que los costos sumados pueden ser muy altos. Por ende, se suele priorizar al jefe de familia, por lo general un hombre, mientras que la mujer y sus hijas e hijos tienden a quedarse en situación de irregularidad. Ello se ha agudizado durante la pandemia, ya que muchas personas migrantes y refugiadas quedaron sin ninguna fuente de ingresos y no han podido regularizar su estatus migratorio. Respecto a este punto, una experta entrevistada refiere lo siguiente:

Por ejemplo, para el PTP, uno de los requisitos era la ficha de INTERPOL, la cual podía ser obtenida en una sola oficina en Lima y esto fue así durante mucho tiempo, lo cual generó muchísimo retraso en las personas que podían haber tramitado el PTP durante el 2017-2018. Casi al final del PTP recién se abrieron otras oficinas de INTERPOL, donde la gente podía tramitar esto. Otro desafío tiene que ver con los costos. Si bien es cierto la mayoría tiene costos accesibles, porque en promedio estamos hablando de S/ 200 - S/ 250 por calidad migratoria, contando con los requisitos y el derecho de trámite, si eso tu lo multiplicas por 2,3, por adultos y niños, estamos hablando de varios cientos de soles que muchas veces la población de interés no tiene, ya que la mayoría vive del día a día y tratando de ahorrar. Eso también generó la imposibilidad de continuar con procesos de regularización. A veces se prioriza que el padre o la madre tuvieran documentación y pudieran pagar todo, y el resto de la familia se quedaba indocumentada sin permisos de instancia aquí. (Anali Briceño, Clínica Jurídica)

Esta barrera se evidenció también en los grupos focales con la población venezolana. Algunas personas participantes mencionaron que tuvieron que recurrir a préstamos de familiares o amigos para poder pagar el trámite:

Para poder costear el de mi mamá fue con colaboración de familiares de acá y el mío fue costeado por mí, todo lo que me pagaron fue para el Carné de Extranjería (...) a mí se me fue plata en todo el trámite y ni la cita iba a poder tener... si lo hubiese sabido lo hubiese dejado para hacerlo luego y lo guardo... (Rosangela, 24, Superior incompleto, PTP vencido)

Asimismo, en algunos casos, al costo del trámite se le suma el costo de viajar a otra ciudad. Por ejemplo, dos de las personas participantes del grupo focal de migrantes con Carné de Extranjería tuvieron que viajar a una provincia para tramitar el documento de antecedentes penales, ya que las oficinas en Lima estaban sobrecargadas de solicitudes, y contaban con un tiempo limitado para hacer dicho trámite dentro del plazo establecido. Otros tuvieron que pagar "bajo la mesa" S/ 110 en la DIRINCRI para conseguir los antecedentes penales de manera más rápida. Ello nos brinda una idea acerca de la presencia de actos de corrupción en los procedimientos de regularización migratoria.

Pese a que es posible cambiar la calidad migratoria después del vencimiento del PTP, los costos de las multas asociadas a ello — S/ 4 por día hasta el cambio de calidad migratoria— dificultan la regularización a la población migrante, más aún durante la pandemia. Refiriéndose a esta problemática, la directora de la organización Veneactiva nos comentó lo siguiente:

No, están vencidos, aunque no computan multa [durante el estado de emergencia nacional], pero están vencidos, así que la idea es que se vayan regularizando. Ahora hay muchos que, por ejemplo, sacaron el PTP con un financiamiento a posteriori y, con el tema de los antecedentes más cambio de calidad migratoria que suman casi USD 100, y por encima el tema de la pandemia, se ha vuelto sumamente difícil la regularización masiva. (...) Entonces, la fuente de ingresos vs. los egresos es muy alta, y a eso le sumas que durante la pandemia, la mayoría que estaban en el comercio informal, no tuvo ingresos y tienen además al arrendador pidiéndoles que regularicen la deuda, que además cualquier emergencia o caso de salud, que no hay acceso a sistemas de salud para las personas con PTP, no hay manera de que obtengan el SIS al menos que les dé COVID-19, y cualquier tipo de eventualidad en materia de salud también implica un gasto, entonces el tema se complica. Es una realidad complicada porque insisto que no podemos perder de vista que es una migración producto de una crisis humanitaria. (Nancy Arellano, Veneactiva)

El estado de emergencia generado por la pandemia de COVID-19 afectó a las personas migrantes en sus procesos de regularización. La Superintendencia Nacional de Migraciones suspendió las penalidades por vencimiento del de cualquier permiso y/o calidad migratoria, lo cual permitió que no se acumulen multas elevadas. Asimismo, implementó un sistema de citas en línea para el cambio de calidad migratoria. A pesar de todo ello, el procedimiento de cambio de calidad migratoria durante el estado de emergencia fue difícil para esta población debido a la disminución de sus ingresos, pues esta población trabajaba mayormente en el sector informal de la economía.

En el grupo focal de participantes cuyo PTP había vencido durante el estado de emergencia, la mayoría logró iniciar el cambio de calidad migratoria a Especial Residente. Solo una de las participantes no lo hizo por falta de recursos económicos, como se demuestra en la siguiente cita:

A mí se me venció el PTP en pandemia y no he podido renovarlo porque todos saben la situación tan difícil en la que estamos y si yo priorizo para mí la prioridad es el alquiler y la alimentación de mis hijos. (Joseline, 37, Superior completo, PTP vencido)

En cuanto al trámite para conseguir el Carné de Extranjería, algunos participantes de los grupos focales mencionaron que este se retrasó debido a la pandemia y mostraron su descontento con la falta de comunicación por parte de la Superintendencia Nacional de Migraciones durante las primeras semanas del estado de emergencia. Así, por ejemplo, tenemos este testimonio:

A mí y a mi mamá y a mi hijo se nos venció el 16 de marzo y para el día 15 habíamos solicitado la cita, yo no sabía qué hacer, a quién llamar, cuál es el proceso, allí ellos desaparecieron del mapa, totalmente incomunicados y quedamos en el aire. (Rosangela, 24, Superior incompleto, PTP vencido)

En términos del procedimiento administrativo requerido para acceder a los documentos migratorios, la mayoría de participantes de los grupos focales comentó que el trámite para el PTP fue sencillo. El trámite para el Carné de Extranjería, en cambio, les pareció más complicado debido a los requisitos y el tiempo que tarda en aprobarse. A continuación presentamos dos ejemplos de experiencias de migrantes que lograron obtener el Carné de Extranjería:

El tiempo de espera eran 3 meses y demoró 3 meses y menos mal tuve mi Carné de Extranjería antes de la pandemia...tengo amigos que lo tramitaron y quedaron en stand by, pagaron su dinero y no tienen su Carné y eso los limita pues porque con PTP vencido no puedes hacer gran cosa. (Zuleima, 31, Secundaria completa, Carné de Extranjería)

Fui a otra provincia a sacarme los antecedentes...aquí estaba colapsada la oficina y me tocó ir a Huancayo...pagamos a una persona porque no sabíamos, era una especie de excursión, nos dejaron en el sitio para tramitarlos y nos regresamos al mismo día y al siguiente día teníamos la cita en Migraciones. (Kerwin, 27, Superior completo, Carné de Extranjería)

La falta de información sobre la documentación migratoria

Los resultados de los grupos focales y las entrevistas revelaron que la información sobre la documentación migratoria, y los derechos que esta brinda, a menudo es insuficiente o poco clara, tanto para las personas migrantes como para funcionarios públicos y proveedores de servicios peruanos. La gran cantidad de documentos migratorios —Carné de Extranjería, Permiso Temporal de Permanencia, Carné de Solicitante de Refugio, Autorización de Trabajo, entre otros— resulta muy confusa no sólo para quienes deben solicitarlos, sino también para aquellas personas y entidades locales que desconocen el alcance de estos documentos y, por lo tanto, no consideran su validez en el ámbito laboral o en el acceso a servicios básicos.

El desconocimiento acerca de los diferentes procedimientos migratorios fue un tema recurrente en los grupos focales con personas venezolanas. Así, por ejemplo, una de las personas participantes comentó que no estaba enterada de que el cambio de calidad migratoria -para obtener el Carné de Extranjería- debía realizarse un mes antes del vencimiento del PTP y, por lo tanto, tuvo que tramitar un nuevo PTP⁶¹.

Desconocía cómo era el trámite del PTP al Carné de Extranjería y que había que ir un mes antes, yo fui cuando se me venció, tuve que volver a sacar el PTP. (Richard, 33, Superior completo, PTP vencido)

61 Este requisito cambió posteriormente para permitir la realización del trámite después del vencimiento, con una multa correspondiente.

Además, algunas autoridades y el personal de atención al público en algunas entidades gubernamentales e instituciones privadas carecen de información adecuada sobre la migración y los procesos de regularización. Respecto al desconocimiento de los documentos migratorios en entidades del Estado, una de nuestras entrevistadas expertas comentó lo siguiente:

Depende de la institución, no ha sido sencillo que las instituciones del Estado entiendan que nuestra nueva realidad ya no es sólo para peruanos. Ha sido todo un trabajo y a muchas de las personas venezolanas les ha tocado ser conejillo de indias en este tema, ya que muchas veces iban y dependiendo del funcionario tenían uno u otro resultado, dependiendo en el nivel de información de este. En la mayoría de las instituciones ya se sabe de esta extensión del pasaporte, en otras todavía no. Hay algunas instituciones del Estado que todavía se rehúsan mucho a este tema, por ejemplo, el Ministerio de Transportes, las autoridades judiciales no tienen mucha apertura ni tampoco han tenido mucha disposición al diálogo para tratar de entender esta realidad. Hay muchas instituciones que sí han avanzado bastante bien, MIGRACIONES es un ejemplo de eso, SUNAFIL, el MINEDU tienen una apertura y una posición de reconocer este documento. (Anali Briceño, Clínica Jurídica)

El desconocimiento de estos asuntos es particularmente grave en el caso de la policía y el personal vinculado a la seguridad ciudadana, pues puede desencadenar situaciones de violencia en contra de las personas migrantes. Por su parte, una participante venezolana de uno de los grupos focales brindó su testimonio acerca de un hecho violento. Refirió que, durante el estado de emergencia, su esposo fue llevado a la comisaría junto con un grupo de venezolanos por tener el PTP vencido. Pese a que ya tenía su solicitud de Carné de Extranjería aprobada, aún no contaba con el carné en físico ni tampoco con la constancia de aprobación debido al cierre de la atención presencial causado por la pandemia. En este caso, los agentes de policía desconocían que la Superintendencia Nacional de Migraciones había emitido una resolución indicando que los PTP vencidos continuarían teniendo vigencia durante el estado de emergencia. El caso fue posteriormente resuelto por la Superintendencia Nacional de Migraciones. Sin embargo, la participante señaló que fue una experiencia traumática para su esposo y comentó que se notaba en los agentes de policía una actitud de rechazo hacia la población venezolana.

Mi esposo salió una noche a comprar. Estaban haciendo lo que en Venezuela se conoce como una redada, le pidieron el PTP y le dijeron que no no que estaba vencido y lo montaron en un autobús, se llevaron a mi esposo, con otro montón de venezolanos (...) en la comisaría una señorita tenía ese decreto impreso de que aún el PTP tenía validez, se lo han agarrado y ella le dijo sí, tú me puedes dar lo que quieras pero yo no soy Migraciones, que la idea de ellos no era aceptar papeles a ella sino era sacar a todos los venezolanos que estaban estorbando acá (...) no es justo, por qué la policía está haciendo eso si ellos tienen el decreto... fue bastante indignante. (Rosangela, 24, Superior incompleto, PTP vencido)

Las personas participantes venezolanas encontraron también dificultades para hacer valer sus documentos migratorios en el ámbito laboral. Varios de ellos coincidieron en afirmar que la condición migratoria regular no les brinda, en la práctica, el acceso a los derechos que esperaban. Como ejemplo de ello tenemos el siguiente testimonio de una migrante con PTP:

La dificultad es que ya el PTP no lo están aceptando para trabajar...y no me aceptan para trabajar..por eso es más viable trabajar uno por su cuenta (Michelle, 27, Secundaria completa, PTP)



En el grupo focal de las personas migrantes con Carné de Extranjería, este tema también surgió. Pese a que se destacaron algunas ventajas de este documento, como el acceso al Seguro Integral de Salud (SIS), la posibilidad de salir del país sin perder la residencia y la posibilidad de exigir mejores condiciones laborales por estar “más legal”, también se señaló que no hay incentivos para trabajar de manera formal a pesar de tener el Carné de Extranjería, ya que las y los trabajadores extranjeros pagan 30% de impuestos sobre su sueldo. El hecho de que esta norma tributaria continúe representa también un profundo desconocimiento de la realidad social y económica de gran parte de la población venezolana que reside en el Perú. El siguiente testimonio de un migrante con Carné de Extranjería es ilustrativo al respecto:

Me iban a pasar a planilla, me tenían que descontar el 30% de todo el sueldo porque no tenía 6 meses seguidos. Bueno, dejé el trabajo porque estaban exigiendo a la empresa, pero lo que iba a ganar no me iba a alcanzar de nada. (Hector, 58, Superior completo, Carné de Extranjería)

Asimismo, la desinformación por parte de la población peruana en general acerca de la situación de esta población y la regularización migratoria fue mencionada en los grupos focales, y las entrevistas permitieron confirmar que los procesos y documentos correspondientes a la vía migratoria son más ampliamente conocidos por la ciudadanía que los procesos vinculados al pedido de refugio.

La irregularidad como consecuencia

La mayoría de las personas participantes que se encuentran en situación irregular han intentado regularizar su condición migratoria en el Perú. Sin embargo, no lo han logrado debido a las dificultades mencionadas en la sección anterior o a algunas otras vinculadas con deficiencias propias del Estado peruano, como la falta de conexión entre los sistemas administrativos de diversas regiones y ciudades. Tres de los participantes solicitaron el PTP; sin embargo, dos de ellos no pudieron completar el trámite por falta de recursos económicos para pagar la ficha de canje de Interpol (S/ 80) y uno de ellos tuvo problemas para hacer la solicitud en provincia sin esta ficha, a pesar de que la Superintendencia Nacional de Migraciones emitió una resolución indicando que se permitía hacer el trámite del PTP sin la ficha Interpol con la condición de entregarla más adelante. Estos son sus testimonios:

Hice el pago de S/ 40 para PTP pero ya el pago de la Interpol de 80 soles no lo pude cancelar, se me hizo difícil y además no podía faltar mucho al trabajo. (Steffano, 21, Superior incompleto, Sin estatus regular)

Había problemas con la carta de Interpol hasta que salió la resolución... yo vivo en Moquegua y viajé a Ilo sin la carta de Interpol y me dijeron “no eso nada más sirve en Lima, aquí es otra cosa” y entonces no me quisieron recibir los papeles, perdí el dinero que pagué para la Interpol como para lo del trámite de PTP, lo intenté hacer por Arequipa, lo mismo, ellos no tenían una conexión “Lima era Lima”, la resolución solamente afectaba a Lima. (Eric, 30, superior incompleto, Sin estatus regular)

En cuanto a las consecuencias de la irregularidad, la mayoría de las y los participantes coinciden en que la falta de un estatus migratorio regular es una de las limitantes más importantes para conseguir un trabajo estable con buenas condiciones laborales. Las personas indocumentadas están más expuestas a la explotación laboral, ya que muchas veces los empleadores les retienen sus documentos originales de pasaporte o cédula durante días, o semanas, como condición para entrar a trabajar, y no les realizan el pago correspondiente. Como ejemplo de ello tenemos el siguiente testimonio:

Si quieres entrar a trabajar tienes que darme tu cédula, y le di la original... trabajaba de 7 de la mañana a 10 de la noche y yo le decía que me de mi cédula y lo que quería era retener para que yo no me escapara, me sentía presa. (Thais, 51, Secundaria incompleta, Sin estatus regular)

Expectativas a futuro para la regularización migratoria

El 22 de octubre de 2020, el Decreto Supremo N° 010-2020-IN aprobó medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras, y anunció un nuevo Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) con vigencia de un año. Su otorgamiento acreditará la situación migratoria regular en el país y habilitará a las personas beneficiarias para desarrollar actividades laborales. Este nuevo mecanismo de regularización ha generado muchas expectativas y también dudas en la población migrante, tal como comenta una de nuestras entrevistadas⁶²:

La última medida de Migraciones está en línea con tratar de regularizar a la mayor cantidad de la población migrante, pero eso en la práctica va a ser muy difícil, sobre todo por cómo lo está planificando ahora mismo Migraciones, ya que su plan es tratar de hacerlo de manera masiva en un tiempo muy corto. Se calcula que hay más de medio millón de personas en situación irregular (50%) y se intenta tener una lista para poder regularizarlas en el transcurso de un mes, lo cual es poco práctico y hasta inviable.

En realidad la medida de la preinscripción, que es lo que ahorita mismo estamos viviendo y que se va a aperturar el 16 de febrero, tiene un efecto para regularizar. Lo que no está del todo claro es si esta regularización va a ser a través de esta figura del CPP (todo parece indicar que sí), o va a ser a través de la calidad migratoria humanitaria. Pueden ser cualquiera de estas dos. Hasta ahora sabemos que hay poca información, sobre todo no es del todo clara. (Nancy Arellano, Veneactiva)

Según fuentes de la Superintendencia Nacional de Migraciones, esta preinscripción serviría también para recoger datos útiles para la vacunación de la población extranjera en el Perú contra el COVID-19.

Si nosotros que somos expertos en la materia, y buscamos siempre estar informados, nos cuesta saber el fin en sí del pronunciamiento de MIGRACIONES, para la población de interés es muchísimo más complicado. Incluso son muy temerosos de poder realizarlo porque por ahí también se están escuchando voces de que es una pre-inscripción para empezar procesos de expulsión colectiva. Entonces, evidentemente si no sale la autoridad migratoria, con tiempo y mensajes claros, con una campaña de difusión tratando de alentar los procesos de regularización, la gente no lo va a hacer con la confianza debida. (Nancy Arellano, Veneactiva)

⁶² Según fuentes de la Superintendencia Nacional de Migraciones, esta preinscripción serviría también para recoger datos útiles para la vacunación de la población extranjera en el Perú contra el COVID-19.

El CPP es como un PTP, es temporal y es importante en algunos aspectos: primero, es para cualquier nacionalidad y acoge a irregulares ya sea por ingreso o permanencia. Eso permite un año de permanencia regular en el país. Luego se abrirá un paso a una nueva calidad migratoria (recién está en discusión qué calidad será). El problema es el costo del trámite, sobre todo para familias y en contexto de pandemia. Falta el TUPA que definirá los costos, es importante saber eso. El tema de la multa también es un problema porque puede ser elevada, aunque podría ser fraccionada. La definición de “documento de viaje” también está pendiente, aunque aparentemente sí incluirá la cédula, no solo el pasaporte. (Federico Agusti, ACNUR)

Por otro lado, la información brindada por el Estado, hasta el momento, señala que las personas beneficiarias con el CPP deben cumplir con el pago de las multas y tasas migratorias que tuvieran pendientes, para lo cual pueden acogerse a un programa de fraccionamiento cuyo plazo vence pasado un año de la fecha de aprobación de la solicitud. Este pago será un obstáculo adicional para la población migrante. A pesar de que la multa puede ser fraccionada, no está claro aún si habrá alguna exoneración. Las entrevistas confirman que tampoco está claro cómo se procederá en el caso de las personas solicitantes de refugio.



El proceso de preregistro está dispuesto también para los solicitantes de refugio. Además, se pretende que los solicitantes tengan la calidad migratoria humanitaria a diferencia de los irregulares que podrán acceder al CPP.

Todas y todos los participantes del grupo focal de migrantes sin estatus regular tienen la disposición y el deseo de regularizar su situación migratoria en el país y están atentos al proceso del CPP. Sin embargo, muestran gran preocupación por el tema de las multas y por la discrecionalidad de la Superintendencia Nacional de Migraciones de decidir quién puede acceder al CPP, viéndolo muchas veces como una herramienta de control antes que de integración. El siguiente testimonio ilustra esta postura:

Con mi esposa estamos emocionados un poquito por esta resolución que salió para tener la oportunidad de sacar los papeles para ver si descanso de la construcción (...) pero es un arma de doble filo por así decirlo...se podrá optar la opción de pagar tu multa... pero si no te lo aprueban para fuera sí o sí porque te sacan sí o sí. (Eric, 30, Superior incompleto, Sin estatus regular)

Dificultades asociadas a la solicitud de refugio

En un contexto de sobrecarga del sistema de refugio en el país, los principales desafíos que mencionaron las personas participantes de nuestro estudio están relacionados a la escasa accesibilidad y utilidad práctica de la documentación, así como también el no reconocimiento del estatus regular de las personas solicitantes de refugio. A diferencia de las dificultades asociadas a la regularización migratoria, no encontramos que los costos constituyen una barrera, puesto que el proceso de solicitud de refugio es gratuito.

La sobrecarga del sistema de refugio

En numerosas entrevistas con actores clave se mencionó la actual sobrecarga de solicitudes que enfrenta la CEPR. Actualmente, el sistema en línea se encuentra suspendido. La página web de la CEPR no estuvo operativa desde mediados de 2019, y sus oficinas en Lima cerraron en febrero de 2020 y las oficinas desconcentradas del MRE desde marzo 2020. Sin bien la página web de la CEPR fue reactivada para poder iniciar el proceso de pedir refugio de manera virtual en junio de 2020, esta reactivación duró poco. La página web destinada a recibir las solicitudes se encuentra en mantenimiento desde octubre de 2020. Sin embargo, según nos comentó un representante de la CEPR, ello no ha significado una paralización total en la recepción de solicitudes:

El hecho de que hayamos retirado las citas en línea no significa que hayamos dejado de funcionar como oficina o dejar de recibir solicitudes de refugio. (...) La página se cortó en octubre más o menos del año [2019]. Nosotros continuamos atendiendo a las personas en físico. Ya no había página, pero las personas podían acercarse a la oficina en Lima o en provincias (12 oficinas) y solicitar refugio, eso nunca se ha cortado. (Patricio Rubio, CEPR)

Profundizando en la utilización de la aplicación de mensajería instantánea para el proceso de solicitud de refugio, el representante de la CEPR agregó:

Todo lo hacíamos por Whatsapp. Yo recibía las solicitudes, las entrevistas por Whatsapp, nos dábamos las respuestas por Whatsapp. Empezamos a dar vía electrónica una copia del documento de solicitante de refugio porque nos dimos cuenta que si nosotros hacíamos pasar a la gente sin un documento que acredite que era un solicitante formal, podía ser detenida en el camino. Entonces, hacíamos la evaluación, considerábamos que había elementos para poder profundizar un poco más en el caso y ver si hay reconocimiento de refugio e inmediatamente emitíamos el carné de solicitante de refugio y mandábamos vía whatsapp o correo electrónico una imagen electrónica del carné. Entonces la persona lo imprimía y con eso ya se iba a Migraciones, lo imprimía era un papel, pero ya tenía un número, tenía una imagen. Y la comisión, bueno, hacíamos reuniones con la comisión cuando se podía reunir y se tomaban las decisiones. (Patricio Rubio, CEPR)

Pese a ello, algunos solicitantes consideraron el colapso de la página web de la CEPR como un problema importante, pues tuvieron que esperar hasta seis meses para efectuar su solicitud. Un solicitante nos comentó lo siguiente:

Me dijeron que me metiera en la página para enero 2020, la página estaba colapsada, intenté e intenté...más a mitad de año abrieron la página y ahí saqué el documento que tengo ahora que me dio la cita para el 2022. (Samuel, 21, Secundaria completa, Solicitud de refugio)

Con relación a las citas para obtener el Carné de Solicitante de Refugio, se observó también una larga espera. Las y los participantes comentaron que el tiempo que pasa desde que efectúan la solicitud hasta que reciben la cita es de hasta dos años y medio. Algunos participantes no han recibido aún fecha para la cita. Otro problema que destacan es la necesidad de desplazarse a las oficinas donde solicitaron el refugio, lo cual es difícil porque a menudo, durante el largo periodo de espera, se han mudado a otra ciudad. Asimismo, la mayoría de los y las participantes comentó que esperaba que el proceso para regularizar su situación en el país fuera más fácil en vista de la experiencia de familiares o conocidos que llegaron antes al Perú.

Poca accesibilidad y utilidad práctica de la documentación migratoria

Mientras la solicitud de refugio se encuentra en proceso, las personas solicitantes reciben de parte de la CEPR uno de estos dos documentos: un Carné de Solicitante de Refugio⁶³ o una Autorización de Trabajo virtual. Sin embargo, son pocas las personas solicitantes de refugio que tienen acceso al Carné, ya que, como se menciona en la sección anterior, el aumento en solicitudes, especialmente a partir del año 2017, ha comprometido la capacidad administrativa del Estado peruano, lo cual ha dilatado los plazos para el tratamiento de las solicitudes. Respecto al tema, en el siguiente testimonio, una de nuestras entrevistadas peruanas comenta lo siguiente:

Desde el punto de vista real, los solicitantes de refugio, para empezar, muy pocos son los que tienen una documentación que corrobore su estatus. Antes era el carné de solicitante de refugio, que es un documento que hasta cierto punto tiene mayor peso para las instituciones públicas y las personas, porque es un carné físico y a los propios solicitantes de refugio les da una tranquilidad portarlo. Ese documento se ha entregado a menos de 100 mil solicitantes de refugio y tenemos medio millón. ¿Qué es lo que tienen? Actualmente se está entregando...actualmente no, porque el sistema de refugio en este momento está cerrado y la página web no funciona desde septiembre 2020, pero, a partir de junio 2020, comenzaron a entregar una autorización de trabajo, una hoja que estaba en un formato digital. (Anali Briceño, Clínica Jurídica)

De manera similar a las dificultades asociadas a la regularización migratoria, una de las barreras más importantes en el caso de la solicitud de refugio es el escaso reconocimiento en la práctica del Carné de Solicitante de Refugio y/o la Autorización de Trabajo como documentos que acrediten el estatus regular de esta población. En las entrevistas con funcionarios de organizaciones internacionales y ONG, se señaló que el Carné de Solicitante de Refugio goza de un mayor peso para las instituciones públicas y la sociedad civil en comparación con la Autorización de Trabajo, pues es un documento impreso y portarlo brinda tranquilidad a las personas solicitantes. Sin embargo, en comparación con otros documentos obtenidos por la vía migratoria, como el PTP y el Carné de Extranjería, el Carné de Solicitante de Refugio es menos reconocido por empleadores y entidades del Estado. Además, debe actualizarse cada 60 días hábiles. Ello no

63 La emisión de nuevos carnés de solicitante está suspendida debido a la pandemia de COVID-19. CEPR, 2021b.

brinda seguridad jurídica y genera impactos negativos en la empleabilidad, lo cual se asemeja a una de las dificultades asociadas a la regularización migratoria. A continuación presentamos algunos comentarios que ilustran este punto:

El Carné de Solicitante de Refugio prácticamente no vale, solo el Carné de Extranjería y el PTP. Los empleadores desconfían del carné de solicitante porque todavía no se han revisado los papeles que la persona presenta. Falta pensar desde la experiencia del migrante y generar empatía. (Carolina Vidal, HIAS)

El carné de solicitante debe actualizarse cada 60 días hábiles y eso implica que es muy inestable. Esto genera impactos en el empleador, no se prefiere contratar a los solicitantes porque el tiempo por el que podrían firmar el contrato está limitado solo a esos 60 días hábiles. (...) No se acepta el carné de solicitante para revalidar un título y el acceso al sistema bancario también es limitado para los solicitantes. (Federico Agusti, ACNUR)

El escaso reconocimiento del Carné de Solicitante de Refugio tiene implicancias materiales en cuanto al proceso de integración de las personas venezolanas en el país, ya que en ocasiones no es útil al momento de abrir una cuenta bancaria o pedir un préstamo, a pesar de que se han realizado campañas de sensibilización entre la Superintendencia Nacional de Migraciones y las entidades financieras. Tampoco se acepta este documento para procesos de colegiatura. Todas estas limitaciones impactan negativamente en la integración de las personas migrantes y refugiadas, pues dificultan su acceso a servicios. Aquí presentamos un ejemplo de las dificultades que dicha población puede enfrentar en el sistema bancario:

Otra cosa es que la solicitud de refugio no cumple los parámetros de seguridad que puede esperar un banco, de repente le pueden aceptar la creación de una cuenta de ahorros, pero probablemente no le van a dar un préstamo. Tiene que ver mucho con la confianza hacia el extranjero. (Katia Vega, Unidad de Integración, Superintendencia Nacional de Migraciones)

Esta apreciación acerca de la poca utilidad práctica del Carné de Solicitante de Refugio es compartida por las personas venezolanas en los grupos focales y entrevistas. En específico, se comenta que el Carné de Solicitante de Refugio no es un documento reconocido por los empleadores. Incluso, en algunos casos, las personas migrantes han perdido oportunidades laborales porque se les exigía el PTP o Carné de Extranjería. La mayoría no ve un beneficio real en tener el Carné de Solicitante de Refugio y reconoce que el PTP y el Carné de Extranjería otorgan mayores beneficios. Asimismo, se señala que, en algunas ocasiones, la aceptación de un documento como válido depende del funcionario que atiende, lo cual brinda una idea de la discrecionalidad y el poco conocimiento institucional sobre los documentos vinculados a la solicitud de refugio. Por último, las personas participantes mencionaron las implicancias del Carné de Solicitante de Refugio para la movilidad internacional, ya que con este documento quedan imposibilitados de salir y volver a entrar al país de manera legal y continuar con su proceso de refugio. Los siguientes testimonios muestran la decepción frente a la poca utilidad práctica del Carné de Solicitante de Refugio:

Es como si el carné no existiera, tuve una oferta de trabajo en un casino, pero era PTP o carné de extranjería y pues perdí la oportunidad y me tocó salir a la calle. (Evelyn, 35, Superior incompleto, Solicitante con carné)

Cuando yo fui a sacarme el carné me dijeron que con el carné yo podía hacer cualquier trámite pero he intentado hasta abrir una cuenta y dicen que no sirve. (Evelyn, 35, Superior incompleto, Solicitante con carné)

La situación de las personas solicitantes que cuentan con la Autorización de Trabajo es similar. La mayoría de ellas declara que la Autorización de Trabajo no les ha sido útil para conseguir un empleo, ya que se les exigía tener PTP o Carné de Extranjería:

La constancia de trabajo no tiene ningún tipo de validez, la dan por darla pero realmente no la aceptan. (Herminia, 45, Universitario incompleto, Solicitante sin carné)

Nunca me ha servido de nada...en mi caso la directora (del instituto) con mi pasaporte me dio trabajo (...) En otros trabajos que yo he pedido eso del refugio no lo aceptaban, lo único que validan era el PTP, de hecho no volví a hacer nada más con eso del refugio por eso... (Juan, 64, Superior completo, Solicitante sin carné)

Algunas de las personas participantes valoran tener la Autorización de Trabajo para demostrar que están intentando regularizar su estatus migratorio en el país. Sin embargo, las autoridades no siempre cuentan con información sobre estos documentos, desconociendo su legalidad y muchas veces incurriendo en actitudes xenófobas. Así, por ejemplo, una participante refirió que un agente de policía le "rompió la carta en su cara" a su esposo e hijo alegando que no tenía ningún tipo de validez:

A mi esposo y a mi hijo los detuvo la policía y el funcionario dijo que esa carta no tenía ningún tipo de validez y le rompieron la carta en su cara (...) A mí me quitaron plata por eso. (Herminia, 45, Universitario incompleto, Solicitante sin carné)

De manera similar a los participantes con Carné de Solicitante de Refugio, las y los participantes que cuentan con la Autorización de Trabajo se muestran preocupados por las restricciones a la movilidad internacional, alegando que si salen del país tendrían que renunciar a su solicitud y pagar la multa correspondiente.

El no reconocimiento del estatus regular de las personas solicitantes de refugio

Finalmente, el reconocimiento de que la solicitud de refugio efectivamente permite un estatus migratorio regular en el país constituye un gran desafío para las personas solicitantes de refugio. Existe desconocimiento sobre este punto a nivel de las entidades gubernamentales y la sociedad en general. Este reconocimiento es importante para la integración socioeconómica de las personas migrantes, por ejemplo para el acceso a trabajos formales, pero también para las entidades del Estado, las cuales a menudo no cuentan con información sobre la vigencia de la solicitud de refugio y no reconocen los derechos asociados. Respecto a este punto, el representante de una ONG comentó lo siguiente en una entrevista:

Algunas instituciones sí están sensibilizadas y prestan apoyo, como el área de vulnerabilidad de Migraciones, también el MINEDU y la Defensoría del Pueblo. Pero en el sistema de salud y policial hay una brecha muy grande. Sobre todo la policía, no responde bien al cumplir con el derecho de la población refugiada a poner una denuncia. Las personas están informadas de que tienen el derecho, pero muchas veces se les niega por xenofobia o por desconocimiento. (Abraham Pérez, HIAS)

Asimismo, se evidencia la falta de mecanismos diferenciados de atención para las personas refugiadas y solicitantes de refugio. Frente a ello, las ONG internacionales enfrentan el gran desafío de poner a la población refugiada en la agenda del Estado peruano.

Primero, el estado debería implementar mecanismos de atención para este grupo, pero no los hay, yo creo que no hay nada para los refugiados, hasta ahora no tengo ningún conocimiento de mecanismos que se hubieran implementado desde el Estado. Solamente la solicitud de refugio y algunos mecanismos de coordinación que se han implementado desde el MRE. La Iglesia también ha implementado refugios, pero no estoy segura si ellos hacen distinción entre migrante y refugiado. En segundo lugar, las ONG, los cooperantes internacionales, etc., todos ellos tienen la responsabilidad de poner en agenda la situación de los refugiados que yo diría que es lo que menos en agenda está. Es solamente un cliché decir son migrantes y refugiados, pero si realmente no tienen la especialidad, no te das cuenta la diferencia que hay entre uno y el otro. Y, al no hacerlo, no se implementan mecanismos diferenciados. (Katia Vega, Unidad de Integración, Superintendencia Nacional de Migraciones)

Expectativas a futuro para la solicitud de refugio

Las y los entrevistadas destacaron que existe la posibilidad de que en el futuro se otorgue la Calidad Migratoria Humanitaria a las personas solicitantes de refugio, hecho que brindaría acceso al Carné de Extranjería. Actualmente, la Superintendencia Nacional de Migraciones está trabajando con el Ministerio de Relaciones Exteriores para ver si existe la posibilidad de que se les otorgue el Carné de Extranjería. Sin embargo, algunas personas entrevistadas mencionaron que esto no es competencia de la Superintendencia Nacional de Migraciones y, por lo tanto, no hay seguridad de que se realice.

Existe la posibilidad de que obtengan una residencia humanitaria, eso lo están trabajando con RREE. Se está buscando que puedan acceder al Carné de Extranjería. Esto beneficiaría a cerca de medio millón de personas y el trámite es gratuito. Sería algo adicional al nuevo decreto (decreto del CPP). Está la intención política de avanzar, pero aún se está viendo cuestiones técnicas como cuántos recursos se necesitaría para ello. (Federico Agusti, ACNUR)

Asimismo, la mayoría de las personas participantes en los grupos focales fueron solicitantes de refugio sin carné que se encontraban en una situación de incertidumbre y falta de información sobre su solicitud. No tenían esperanzas de que se les apruebe su solicitud de refugio y, en algunos casos, comentaron que no les gustaría seguir en el proceso si tuvieran otra alternativa. Cuando se les preguntó sobre el CPP, la mayoría parece haberse informado sobre este nuevo documento, especialmente por la certidumbre que les generaría. Sin embargo, existe mucha preocupación por el pago de las multas, y también poca información sobre cómo se va a procesar el trámite del CPP. Algunos participantes comentaron que se les debería eximir del pago de las multas y criticaron la poca articulación interinstitucional entre la CEPR y la Superintendencia Nacional de Migraciones. El siguiente testimonio de una migrante ejemplifica la preocupación por las multas:

Tengo entendido que uno tiene que pagar la multa desde que se venció su estadía hasta el 15 de marzo que comenzó la pandemia, que es la preocupación de muchos (...) Nosotros queremos estar regular aquí pero qué hacemos si solo contamos con un solo sueldo, hay que pagar el CPP o la multa o hay que pagar la casa. (Herminia, 45, Universitario incompleto, Solicitante sin carné)

Finalmente, a través de las entrevistas con actores clave, hemos podido recoger algunos comentarios acerca de las limitaciones que enfrenta el Estado peruano para aplicar la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 al conjunto de los y las venezolanos que llegan al país. Por lo pronto, esta definición solo se aplica en algunos casos puntuales, y no de manera general, pues predomina una definición de refugiado vinculada a la persecución personal, es decir, siguiendo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Una de nuestras entrevistadas, representante de una ONG, nos comentó lo siguiente:

Muchas veces la comisión nos ha dicho: “si alguien ingresa de forma irregular al país, violando todos los protocolos que existen, no tienen derecho para solicitar refugio.” Pero es que es muy difícil si tú llegas a la frontera, y te dicen: “si tu quieres solicitar refugio, tienes que tener causales políticos.” Muchos dicen: “yo no tengo causales políticos, sencillamente vengo huyendo de una crisis humanitaria,” que si bien lo contempla el Convenio de Cartagena, en estos países de Latinoamérica no se puede poner en la práctica porque no hay las condiciones. (...). Entonces, la medida de refugiados establece que si yo reconozco a una persona como refugiado, y esta persona no está en condiciones de cubrir sus necesidades básicas, yo como Estado protector debo de cubrir estos costos. Estamos hablando de que hay más de 400 mil solicitudes de refugio. Si el Estado peruano reconoce a todas estas personas como refugiados, no tendría la capacidad de hacerlo. (Martha Fernández, APPV)

Asimismo, un experta opinó que las actitudes hostiles hacia la migración venezolana, tanto por parte de algunos parlamentarios y otros representantes políticos como de la opinión pública, ejercen presión sobre las decisiones de la CEPR. Por lo tanto, esta debe ser cautelosa y evitar que su trabajo sea percibido como excesivamente permisivo con la población migrante o como una vía de evadir, mediante la solicitud de refugio, otros procedimientos normados por el Estado como la Visa Humanitaria. Es por ello que se dificulta, al menos en un futuro cercano, la aplicación de políticas de gran apertura.

Respecto al caso concreto de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, el representante de la CEPR comentó que esta se aplica desde el año 2018 en casos de extrema vulnerabilidad, como por ejemplo cuando las personas presentan serios problemas de salud. Además, precisó que estos reconocimientos excepcionales se realizan con independencia de las derivaciones de casos que lleva a cabo el área de vulnerabilidad de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

Nosotros venimos aplicando Cartagena desde el 2018, pero nosotros aplicamos el criterio ampliado en determinados casos muy urgentes en cuestiones de salud, gente que está en una situación muy grave. Para comenzar, la persona no está en condiciones de regresar y las condiciones en el país tampoco permiten, entonces la vida de esa persona está en un serio riesgo por falta de orden público en el país. Entonces, nosotros estamos reconociendo el refugio a personas que tienen una enfermedad grave y no pueden ser atendidas rápidamente con Migraciones, ahí trabajamos en conjunto con Migraciones que tiene un área de vulnerabilidad. (...) Cuando en los procedimientos de ellos [de la Superintendencia Nacional de Migraciones] no pueden atender rápido a una persona y la persona va a perder un miembro, va a tener un daño irreversible o se va a morir, nosotros podemos reconocer el refugio en 24 horas o menos. (Patricio Rubio, CEPR)

DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

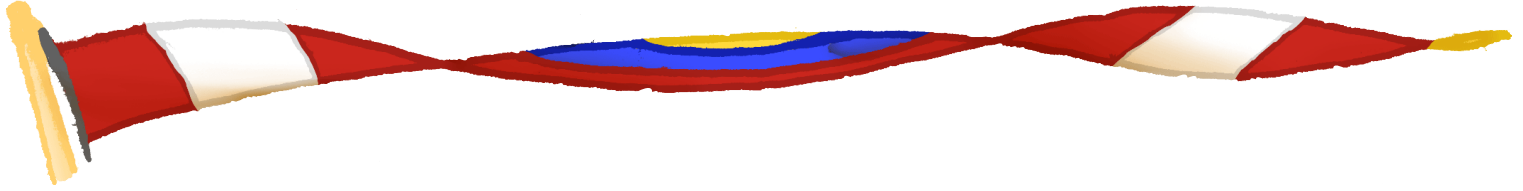
El análisis de los resultados obtenidos en las entrevistas y grupos focales nos permite identificar tres problemas principales respecto al acceso y uso de la documentación para personas migrantes y refugiadas venezolanas. En primer lugar, la gran mayoría de documentos migratorios ofrecidos por el Estado peruano cuentan con una validez limitada en el tiempo, lo cual no brinda una completa seguridad jurídica a las personas que los portan. En ese sentido, estos documentos constituyen solo programas temporales y específicos de regularización, más no mecanismos estables y sostenibles. Asimismo, tal como se ha mostrado en la sección anterior, son numerosas las personas venezolanas que indican que los documentos obtenidos no les son suficientemente útiles en la práctica, por ejemplo para la búsqueda de un empleo o el acceso a servicios públicos.

Por otro lado, existen serios problemas vinculados a la provisión de información clara y comprensible acerca de la documentación migratoria, tanto para las personas extranjeras como para los funcionarios públicos, empleadores y proveedores de servicios peruanos. La gran cantidad de documentos migratorios (Carné de Extranjería, PTP, Carné de Solicitante de Refugio, Autorización de Trabajo) resulta confusa para quienes deben solicitarlos. Además, en las entrevistas y grupos focales se ha observado que no existe plena claridad sobre los derechos a los que cada uno de estos documentos brinda acceso. Se evidencia una falta de información preocupante sobre los procesos de refugio y regularización migratoria, especialmente entre los empleadores y agentes de la policía.



En tercer lugar, tanto en las entrevistas como en los grupos focales se mencionó que los altos costos de los trámites de regularización migratoria constituyen un obstáculo, especialmente para las personas con familias numerosas. Es preciso recordar que el costo de la regularización migratoria no solo se reduce al pago del derecho de trámite, sino que a menudo también incluye el costo de conseguir los requisitos previos e incluso viajar a otras ciudades o provincias. Frente a ello, sería necesaria una mayor interoperabilidad entre las oficinas de la Superintendencia Nacional de Migraciones en Lima y en provincias, así como equipar mejor a las oficinas de provincias para que puedan atender una gama más amplia de trámites. En el caso particular del Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), el costo de las multas es una fuente importante de preocupación para las personas entrevistadas, ya que los empleos precarios a los que se dedican no les permitirían pagar montos elevados. Si bien ya se permite el fraccionamiento de la deuda, sería útil pensar en mecanismos de condonación de la deuda para personas en situación de extrema vulnerabilidad.

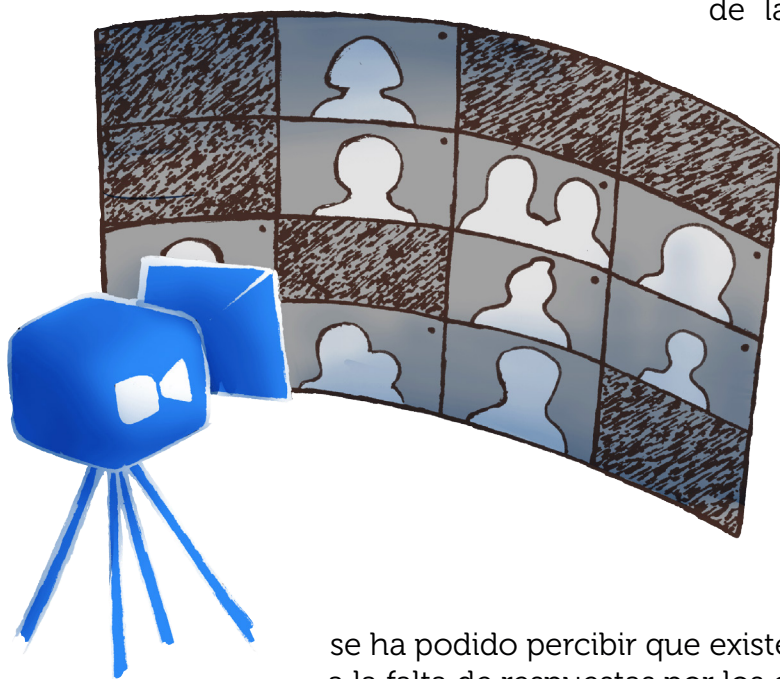
Por otro lado, los resultados obtenidos en los grupos focales invitan a reflexionar acerca de cómo las personas venezolanas se ubican a sí mismas en las categorías de "migrantes" y "refugiados". La definición que varios de ellos manejan de estos términos se distancia de la definición estrictamente jurídica y se vincula, más bien, con la capacidad de agencia y el desarrollo del propio proyecto de



vida. Así, al plantear que el “refugiado” es una persona vulnerable que necesita ayuda del Estado mientras que el “migrante” es aquel que sale adelante a través de su propio trabajo, estas personas están asociando estos conceptos con su propia capacidad de sobreponerse a las dificultades. Es por ello que no tienden a identificarse como refugiados, a pesar de que, desde un punto de vista teórico y jurídico, cumplan con algunos elementos situacionales de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados. Respecto al refugio, también es importante señalar que quienes lo solicitan no suelen hacerlo porque se consideren personas necesitadas de protección internacional, sino porque este es el único recurso del que disponen para residir de manera regular en el Perú frente a la imposibilidad de solicitar el PTP u otros documentos migratorios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este informe hemos identificado los principales desafíos para la regularización de la población venezolana en el Perú, con énfasis en el sistema de refugio. Concluimos que la vía migratoria, correspondiente a la Superintendencia Nacional de Migraciones, y la vía del refugio, correspondiente al Ministerio de Relaciones Exteriores, comparten algunos desafíos claves como la temporalidad y escaso reconocimiento práctico de la documentación migratoria, la falta de información clara y comprensible acerca de esta, y los costos elevados de los procesos de regularización. Asimismo, se ha observado en la interacción con los y las migrantes en los grupos focales que existen sentimientos de decepción y preocupación respecto al futuro de sus procesos de regularización.



Es de suma importancia que la socialización de la información respecto a trámites y procedimientos migratorios se haga de manera clara, comprensible y sin alentar el temor o los estereotipos hacia la población migrante. En el contexto actual de virtualización de los procesos administrativos, es necesario que la página web creada para registrar solicitudes de refugio se encuentre operativa y que los funcionarios encargados de la atención al público, ya sea en la Superintendencia Nacional de Migraciones o en la CEPR, respondan oportunamente a las consultas formuladas por los y las migrantes, pues a lo largo del estudio

se ha podido percibir que existe malestar entre esta población debido a la falta de respuestas por los canales institucionales virtuales.

Fortalecer el diálogo interinstitucional entre la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores, así como lograr una mejor interconexión entre los sistemas administrativos de Lima y las provincias, contribuiría a evitar algunos costos innecesariamente elevados para los y las migrantes. Algunos temas recurrentes en los grupos focales con migrantes fueron la sobrecarga de solicitudes en la capital del país, la no aceptación de requisitos tramitados en una ciudad diferente a aquella donde se estaba llevando a cabo el procedimiento de regularización y la inadecuada distribución territorial de las oficinas responsables de los procedimientos, lo cual obliga a los solicitantes a viajar en busca de una ciudad donde sea posible realizar el trámite que requieren. Estos inconvenientes podrían ser abordados mediante el trabajo conjunto entre las entidades encargadas de ambos sistemas, el migratorio y el de refugio. Si bien las oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores cumplen un rol importante en este sentido, ya no resultan suficientes en el contexto actual dado el enorme incremento en las solicitudes.

Respecto a las perspectivas para el futuro, es necesario generar vías de entrada regular al Perú, considerando los protocolos sanitarios correspondientes, y vías de regularización migratoria para aquellas personas con intención de residir en el país. Ello, sin embargo, debe partir de una visión integral, planificada y con miras a largo plazo; es decir, debe constituirse en un verdadero mecanismo de regularización, y no solo en una serie de programas de regularización de corta duración. Asimismo, respecto a la vía migratoria y la vía del refugio, es necesario encaminar las políticas hacia un uso adecuado de cada una de estas dos vías según el fin para el cual fue concebida cada una. En otras palabras, no se debe desvirtuar la figura jurídica del refugio, ya que esta existe para brindar protección internacional en los casos previstos en la Ley N° 27891, y no para fines de regularización migratoria. Al mismo tiempo, si bien la aplicación general o prima facie de la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 no aparece como una alternativa políticamente factible en el futuro cercano, es esencial enfatizar su aplicación a la población venezolana. Por lo tanto, esta debería considerarse y discutirse de manera más profunda al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores y en diálogo con la Presidencia del Consejo de Ministros.

Por otra parte, en el caso de los funcionarios públicos, empleadores y proveedores de servicios, es de vital importancia contar con información pertinente y actualizada, así como con la sensibilización necesaria para evitar actitudes xenófobas como las que han sido referidas en este informe. El conocimiento y la sensibilización ayudarían también a evitar casos injustificados de no reconocimiento de los documentos migratorios, lo cual ha sido un tema recurrente en este estudio y afecta las posibilidades de integración socioeconómica de los y las migrantes.

Finalmente, el éxodo humanitario de aproximadamente 5.4 millones de personas venezolanas nos lleva a cuestionarnos las categorías de "migrante" y "refugiado" tal como estas aparecen en el debate teórico y jurídico actual. Por un lado, el enfoque "inclusivista" adoptado por la OIM considera que el término "migrante" abarca todas las formas de movilidad humana, independientemente de los motivos que llevaron a las personas a tomar la decisión de migrar. Por otro lado, el enfoque "residualista" adoptado por el ACNUR excluye de la definición de "migrante" a las personas que huyen de la guerra o la persecución (OIM, 2019). Tal como se vio en este informe, el caso venezolano problematiza el límite entre estas categorías y muestra que, en la práctica, ambas se mezclan constituyendo una situación de movilidad mixta en la cual convergen múltiples motivaciones.

REFERENCIAS

ACNUR (s/f) Guía de información para refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en Perú. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Peru/Guia_para_refugiados_y_solicitantes_de_la_condicion_de_refugiado_en_Peru.pdf

ACNUR (2019) Refugee Data Finder. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=E1ZxP4>.

Acosta, D.; Blouin, C. y Freier, L.F. (2019) La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. Documento de Trabajo 3/2019. Fundación Carolina. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7097487>

Amnistía Internacional. (2020). Buscando Refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela. <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4616752020SPANISH.PDF>

Bahar, D; Dooley, M. y Huang, C. (2018) Integración de los venezolanos en el mercado laboral colombiano. Mitigando costos y maximizando beneficios. Brookings, Documento de investigación. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/12/venezuelan-migrants_spanish.pdf

Baker, S. (2015) Effects of Immigrant Legalization on Crime, *American Economic Review*, 105/5: 210–13.

Baldwin-Edwards, M. y Kraler, A. (2009) 'Study on Practices in the Area of Regularisation of Illegally Staying Third-Country Nationals in the Member States of the EU'. REGINE: Regularisations in Europe. ICMPD. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/projects-activities/regine-regularisations-europe-study-practices-area-regularisation-illegally_en

Banco Mundial (2019) Una oportunidad para todos. Los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32816>

BBVA Research (2019) Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos. <https://www.bbva.com/publicaciones/inmigracion-venezolana-a-peru-caracteristicas-e-impactos-macroeconomicos/>

Berganza Setién, I., Blouin, C., y Freier, L. F. (2020). El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano. *Revista Chilena De Derecho*, 47(2), 385-410. <http://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/17593>

Berganza Setién, I. y Freier, L.F. (2021) Política Migratoria: Hacia una Política de Integración para un País de Inmigración. Proyecto Bicentenario: Contribuciones al Perú en camino a su desarrollo. Lima: Universidad del Pacífico.

Briceño, A. Alonso-Pastor, A. Ugaz, Y. 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 (CenDE)*. <https://equilibriumcende.com/wp-content/uploads/2020/10/PFIM-6.pdf>

Chauvin, S., Garcés-Mascreñas, B. y Kraler, A. (2013) Working for Legality: Employment and Migrant Regularization in Europe, *International Migration*, 51/6: 118–31.

Chen, M. A. (2007) Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and the Formal Regulatory Environment, *DESA Working Paper* 46.

Cobb-Clark, D. y Kossoudji, S. (2000) IRCA's Impact on the Occupational Concentration and Mobility of Newly Legalized Mexican Men, *Journal of Population Economics*, 13: 81–98.

Consulado General del Perú en Caracas (2019) Visa humanitaria para venezolanos. <http://www.consulado.pe/es/Caracas/tramite/Paginas/Visas/Visa-Humanitaria-para-Venezolanos.aspx>
Comisión Especial para los Refugiados (2021a) Página web de la Comisión Especial para los Refugiados. <http://portal.rree.gob.pe/refugiados/SitePages/Home.aspx>

Comisión Especial para los Refugiados (2021b) Conozca el carné de solicitante de refugio y la autorización de trabajo virtual. <http://portal.rree.gob.pe/Refugiados/SitePages/cartayautorizacion.aspx>

Freier, L.F. (2021) Colombia Went Big on Migration. Will Others Follow? *Americas Quarterly*, 11 de febrero. <https://americasquarterly.org/article/colombia-went-big-on-migration-will-others-follow/>

Freier, L.F. (2020) COVID-19 and rethinking the need for legal pathways to mobility: Taking human security seriously. *International Organization for Migration (IOM)*. Geneva. <https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/rethinking-the-need-for-legal.pdf>

Freier, L.F. y Luzes, M. (2019) Los impactos adversos de las visas humanitarias. Segunda Propuesta de Política Pública. CIUP, noviembre de 2019. <https://ciup.up.edu.pe/media/1583/ciup-ppp-no2.pdf>

Hazans, M. (2011) Informal Workers Across Europe: Evidence from 30 Countries. *IZA World of Labor*. <https://www.iza.org/publications/dp/5871/informal-workers-across-europe-evidence-from-30-countries>

INEI (2019) Nota de Prensa N° 231. del 18 de diciembre de 2019. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/notadeprensa231.pdf>

Kossoudji, S. (2016) What Are the Consequences of Regularizing Undocumented Immigrants? *IZA World of Labor*. <https://wol.iza.org/articles/what-are-consequences-of-regularizing-undocumented-immigrants/long>

Kossoudji, S. y Cobb-Clark, D. (2002) Coming Out of the Shadows: Learning about Legal Status and Wages from the Legalized Population, *Journal of Labor Economics*, 20/3: 598–628.

Lozano, F. A. y Sorensen, T. (2011) The Labor Market Value to Legal Status, *IZA Discussion Paper* 5492.

Luzes, M.; Freier, L.F. y Castillo Jara, S. (2020) COVID-19, empleo y desigualdad. La necesaria regulación migratoria durante la crisis sanitaria. Propuesta de Política Pública N° 10. CIUP, agosto de 2020. <https://ciup.up.edu.pe/media/2237/ciup-ppp-n10.pdf>

Migration Data Portal (2020) Total number of international migrants. En base a cifras del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA) https://migrationdataportal.org/data?t=2019&cm49=604&i=stock_abs_

Mukherjee, D. (2016) Informal Economy in Emerging Economies: Not a Substitute But a Complement!, *International Journal of Business and Economic Development*, 4/3: 16–27.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020) Integración socioeconómica se hace más urgente que nunca para migrantes venezolanos. Comunicado de Prensa. https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_745891/lang--es/index.htm

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2019) Glossary on Migration. https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf

Plataforma digital única del Estado peruano (2021a) Sacar Permiso Temporal de Permanencia (PTP) para venezolanos. <https://www.gob.pe/634-sacar-permiso-temporal-de-permanencia-ntp-para-venezolanos>

Plataforma digital única del Estado peruano (2021b) Obtener el cambio a Calidad Migratoria Residente. <https://www.gob.pe/7028-obtener-el-cambio-a-calidad-migratoria-residente>

Plataforma digital única del Estado peruano (2021c) Obtener Carné de Extranjería. <https://www.gob.pe/7005>

Plataforma digital única del Estado peruano (2021d) Certificado de Antecedentes Policiales para uso nacional. <https://www.gob.pe/309-certificado-de-antecedentes-policiales-para-uso-nacional>

Plataforma digital única del Estado peruano (2021d) Solicitar Antecedentes Judiciales. <https://www.gob.pe/305-solicitar-antecedentes-judiciales>

Plataforma digital única del Estado peruano (2021f) Antecedentes Penales. <https://www.gob.pe/326-antecedentes-penales>

Polivka, A. y Sorrentina, C. (2008) Measuring Non-standard and Informal Employment in the United States Using Bureau of Labor Statistics Data. WIEGO. <https://www.wiego.org/publications/measuring-non-standard-and-informal-employment-united-states-using-bureau-labor-statist>

R4V (2021) Plataforma de coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. <https://r4v.info/es/situations/platform>.

Rostros Venezolanos (2021) CPP para venezolanos en Perú. Todo lo que necesitas saber. <https://rostrosvenezolanos.com/cpp-venezolanos-peru-requisitos/>

Superintendencia Nacional de Migraciones (2021) MIGRACIONES implementa sistema de preinscripción de extranjeros. https://www.migraciones.gob.pe/preinscripcion_migratoria/

Superintendencia Nacional de Migraciones (2019) TUPA de la Superintendencia Nacional de Migraciones. <https://www.bn.com.pe/tramites-entidades-publicas/tupa/tupa-Migraciones.pdf>

Ying, P. (2012) The Impact of Legal Status on Immigrants Earnings and Human Capital: Evidence from the IRCA 1986, *Journal of Labor Research*, 33/2: 119–42.

ANEXO 1.

Matriz de categorías y subcategorías de las entrevistas con actores clave

Categoría	Subcategoría	Indicadores
General	Regularización migratoria	Evolución de los procesos de regularización
		Principales Desafíos
Sobre el refugio	Proceso	Evolución del proceso de refugio
		Mecanismos de refugio
		Plataforma virtual
		Nuevos mecanismos de regularización
	Desafíos	Costos
		Información
		Trámites
	Sobre ser refugiado	Refugiados VS Migrante
		Ventajas de los distintos mecanismos de regularización
		Derechos
Permiso Temporal de Permanencia	Proceso	Evolución del proceso del PTP
		PTP vencido
	Desafíos	Costos
		Información
		Temporalidad
Carné de Permiso Temporal de Permanencia	Documento	Nuevo documento migratorio
		Beneficios
		Implementación
		Beneficiarios
		Multas

ANEXO 2.

Matriz de categorías y subcategorías de los grupos focales

Categoría	Subcategoría	Indicadores
General	Salida desde Venezuela	Motivos
		Perú como destino final
Sobre el refugio	Experiencia solicitar refugio	Motivos
		Refugiado o Migrante
		Expectativa proceso de refugio
		Problemas para hacer solicitud plataforma
		Opción de PTP
		Carnet de solicitante
	Canales de información sobre procesos de refugio	Familiares/conocidos
		Información previa a emigrar
	Pros vs cons carnet de refugio	Tiempo
		Accesos
Utilidad		
CPP	Procesos	Información
		Expectativa CPP
	Procesos de Regularización	Proceso de CPP
		Expectativa vs realidad proceso de regularización
		Impacto de la pandemia
Sobre regularización	Regularización	Expectativa
		Pros y cons
	Desafíos	Tiempo
		Costo
		Información

ANEXO 2.

Características de la población venezolana de grupos focales, Diciembre 2020- Enero 2021

Grupo focal	Nombre	Género	Edad	Tiempo viviendo en el país	Nivel educativo
Grupo Focal 1: Solicitantes con carnet	Lesly	Mujer	37	Entre 1 y 2 años	Superior incompleto
	Eurimar	Mujer	25	Entre 2 y 3 años	Secundaria completa
	Evelin	Mujer	35	Más de 3 años	Superior incompleto
	Juan	Hombre	41	Entre 2 y 3 años	Secundaria completa
	Manuel	Hombre	35	Entre 1 y 2 años	Superior completo
	Javier Alexander	Hombre	30	Entre 1 y 2 años	Superior incompleto
Grupo Focal 2: Solicitantes sin carnet	Herminia	Mujer	45	Entre 2 y 3 años	Universitario incompleto
	Gianna	Mujer	24	Entre 1 y 2 años	Superior completo
	Rossi	Mujer	20	Entre 2 y 3 años	Secundaria completa
	Juan	Hombre	64	Entre 1 y 2 años	Superior completo
	Robert	Hombre	44	Entre 2 y 3 años	Superior incompleto
	Samuel jose	Hombre	21	Entre 1 y 2 años	Secundaria completa
Grupo Focal 3: Irregular	Yennyfer	Mujer	25	Entre 2 y 3 años	Secundaria completa
	Carolina	Mujer	38	Entre 1 y 2 años	Superior completa
	Thais	Mujer	51	Menos de 1 año	Secundaria incompleta
	Eric	Hombre	30	Entre 2 y 3 años	Superior incompleto
	Luis Eduardo	Hombre	49	Entre 1 y 2 años	Superior incompleto
	Steffano	Hombre	21	Entre 2 y 3 años	Superior incompleto
Grupo Focal 4: Permiso Temporal de Permanencia vencido	Joseline	Mujer	37	Entre 2 y 3 años	Superior completo
	Michelle	Mujer	27	Entre 1 y 2 años	Secundaria completa
	Rosangela	Mujer	24	Entre 2 y 3 años	Superior incompleto
	Richard	Hombre	33	Más de 3 años	Superior completo
	Jhonatan	Hombre	36	Entre 2 y 3 años	Secundaria completa
Grupo Focal 5: Carnet de extranjería	Zuleima	Mujer	31	Entre 2 y 3 años	Secundaria completa
	Dairymar	Mujer	25	Entre 2 y 3 años	Técnico superior completo
	Héctor	Hombre	58	Entre 1 y 2 años	Superior completo
	Alifram	Hombre	28	Entre 2 y 3 años	Superior completo
	Kerwin	Hombre	27	Entre 2 y 3 años	Superior completo
Grupo Focal 6: Mujeres	Andreina Katerin		29	Entre 1 y 2 años	Superior completo
	Ahide Martina		47	Entre 2 y 3 años	Secundaria completa
	Yohandri		25	Entre 2 y 3 años	Superior completo
	Jenny Teresa		47	Entre 2 y 3 años	Superior completo
	Ruth		41	Entre 1 y 2 años	Técnico superior completo
	Lisney		37	Entre 1 y 2 años	Superior completo



equilibrium
CenDE