

14 Propuesta de política pública

Inmigración y seguridad ciudadana



CENTRO DE INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Noviembre 2020

El Riesgo de la Criminalización de los Migrantes Venezolanos en el Perú

Contexto

La criminalización de la inmigración es un proceso de construcción social de la idea del inmigrante como una amenaza para la seguridad. Está vinculada a estereotipos negativos y al rechazo en contra de los elementos “indeseables” de la sociedad, una categoría amplia que incluye a los inmigrantes, las personas de bajos recursos, los miembros de grupos étnicos o religiosos marginados, entre otros grupos de personas descritas como potencialmente peligrosas o intrínsecamente predisuestas a cometer delitos. Los medios de comunicación y los discursos políticos son algunos de los principales espacios en los cuales se expresa la criminalización.

La criminalización de la inmigración constituye un problema relevante para la política pública, pues, a pesar de que suele basarse en percepciones antes que en hechos, genera efectos reales en la vida de la población migrante. Así, la criminalización de la inmigración en los medios de comunicación está relacionada con un incremento de las actitudes hostiles de la población nacional e incluso de la violencia xenófoba. Las actitudes negativas hacia la inmigración, a su vez, pueden llevar a un incremento en los votos para los partidos políticos opuestos a ella y, por ende, a un cambio concreto hacia políticas restrictivas que impactan directamente en las posibilidades de ingreso e integración de los inmigrantes.

En esta Propuesta de Política Pública nos referimos en primer lugar a la criminalización de la inmigración en América del Sur. Luego, nos enfocamos de manera especial en aquella que afecta a la población migrante venezolana residente en el Perú, tanto en el ámbito de la experiencia vivida por los migrantes como en las leyes y políticas públicas. Finalmente, presentamos una serie de recomendaciones para el abordaje de dicho problema en la política pública peruana.

Propuesta de Política Pública

Analiza diversos temas de la realidad peruana a partir de resultados de investigaciones del CIUP, y plantea propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser total o parcialmente reproducidos si se cita la fuente. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este boletín se basa en un proyecto de investigación más amplio de Leda M. Pérez (CIUP) y Feline Freier (CIUP) sobre la experiencia de integración de las mujeres venezolanas en el Perú; y fue redactado por las investigadoras Feline Freier (CIUP) y Leda M. Pérez (CIUP); y la asistente de investigación, Soledad Castillo Jara (CIUP).

La Criminalización de los Migrantes Venezolanos

A nivel internacional, existe evidencia de que el incremento de la inmigración está asociado con un aumento en el miedo al crimen¹. Sin embargo, hay poca evidencia de una correlación real entre la inmigración, incluida la irregular, y el crimen². En América del Sur, un estudio realizado por Oxfam en 2019 reveló que 73.5% de los encuestados en Colombia, 70% en Perú y 67.9% en Ecuador consideraban que la inmigración incrementa el crimen y la inseguridad³.

En el Perú, esa criminalización se dirige principalmente en contra de la población migrante venezolana, la cual es la comunidad extranjera más numerosa residente en el país. Así, en Lima y Callao, un estudio del cambio en las actitudes de la población local hacia la población venezolana entre los años 2018 y 2019 reveló un incremento de 55% a 81% en el acuerdo con la afirmación de que muchos venezolanos se dedican a actividades delictivas en el Perú⁴. Asimismo, en un taller que una de las autoras realizó en Lima con 24

¹Nunziata, L. (2015). Immigration and crime: evidence from victimization data. *Journal of Population Economics* 28, 697.

²Fasani, F.; Mastrobuoni, G.; Owens, E.G. & Pinotti, P. (2019) *Does Immigration Increase Crime? Migration Policy and the Creation of the Criminal Immigrant*. Cambridge: Cambridge University Press.

³Rivero, P. (2019) “Yes, but not here. Perceptions of xenophobia and discrimination towards Venezuelan migrants in Colombia, Ecuador and Peru”. Oxfam International. Reporte técnico, 24 de octubre. https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620890/bp_yes_but_not_here_en_xenophobia-migration-venezuela-251019-en.pdf

⁴IDEHPUCP e IOP (2020) “Cambios en las Actitudes hacia los Inmigrantes Venezolanos en Lima-Callao 2018-2019” Boletín 166. Estado de la opinión pública. http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/169459/IOP_1119_01_R2.pdf?sequence=1&isAllowed=y

periodistas peruanos, la mayoría sobreestimó el porcentaje de denuncias policiales presentadas en contra de personas venezolanas entre el 2016 y el 2019 al indicar cifras entre 20% y 80%, cuando la cifra real era de 0.5%⁵.

Además, muchos medios de comunicación contribuyen con este prejuicio en contra de la población inmigrante venezolana. En 2019, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos encontró que la nacionalidad venezolana de personas culpables o sospechosas de crímenes es enfatizada frecuentemente por los medios nacionales, aun cuando esta no es relevante para la narración de la noticia⁶. Otro estudio exploratorio de Equilibrium CenDe también encontró un sesgo negativo en la mayoría de los artículos sobre la inmigración venezolana analizados de El Comercio, La República, RPP Noticias y Gestión, mostrando un fuerte enfoque en la inseguridad y el crimen⁷.

Estas percepciones, sin embargo, no se encuentran respaldadas por los hechos. Un reciente estudio del *Migration Policy Institute* (MPI) en DC sugiere que los inmigrantes venezolanos cometen considerablemente menos crímenes que la población nacional⁸. Así, la tasa de criminalidad de los inmigrantes venezolanos en Perú es menor a su proporción poblacional; 1.3% del total de presos son extranjeros (de todas las nacionalidades), mientras que solamente los venezolanos representan el 2.9% de la población total del país (Bahar, Dooley y Selee, 2020). Estos datos sugieren que el miedo ante un posible incremento de la criminalidad causado por la inmigración venezolana no está fundado en los hechos.

Otro reciente estudio cuantitativo realizado por Equilibrium CenDe se enfocó en explorar la relación entre el número de inmigrantes venezolanos y los índices de criminalidad en Lima y Callao, específicamente de los delitos de hurto, robo, lesiones, homicidio y delitos sexuales (violación sexual, violación de la libertad sexual, acoso y chantaje sexual) entre los años 2017 y 2018. Mediante el análisis de modelos lineales, tampoco encontró ninguna evidencia para afirmar que la inmigración venezolana se encuentra correlacionada con una mayor incidencia de los cinco tipos de crímenes estudiados⁹.

La Experiencia de la Criminalización

Pese a lo señalado en la sección anterior respecto al carácter percibido de la criminalización de la población migrante,

esta sí tiene efectos negativos y significa una barrera para la integración socio-económica de la población migrante. En un estudio realizado entre 2018 y 2020 en cinco ciudades que albergan a la mayor parte de la población venezolana residente en el Perú —Arequipa, Cusco, Lima, Tacna y Trujillo¹⁰ —recopilamos datos cualitativos y cuantitativos sobre la experiencia de ser criminalizados a través de 72 entrevistas en profundidad, cinco grupos focales y una encuesta aplicada a 116 participantes, entre los cuales se encontraban 44 hombres y 72 mujeres venezolanos. Se puso énfasis en la discriminación basada en la nacionalidad y la criminalización basada en la nacionalidad. La primera se refiere a la discriminación contra los inmigrantes por su nacionalidad venezolana de manera general, mientras que la segunda abarca experiencias en las que los inmigrantes son vistos como potenciales criminales o acusados de algún delito en función de su nacionalidad venezolana.

En las encuestas, 61% de los hombres y 77% de las mujeres afirmaron haber sido discriminados por su nacionalidad. En las entrevistas y grupos focales, estos porcentajes se incrementaron a 68% y 85% respectivamente. Asimismo, se encontró que la percepción de discriminación por nacionalidad es más frecuente entre los migrantes jóvenes (menores de 35 años), mientras que otros posibles motivos de discriminación como el estatus migratorio o la raza son poco frecuentes. Por otro lado, si bien los participantes no señalaron explícitamente la criminalización como un motivo de discriminación en las encuestas, en las entrevistas y grupos focales, 24% de los hombres y 33% de las mujeres refirieron experiencias discriminatorias basadas en el prejuicio que asocia la nacionalidad venezolana con una mayor propensión a cometer crímenes. Se refirieron a acusaciones infundadas de robos en sus lugares de trabajo, o insultos hacia ellos o sus hijos relacionados con la asociación entre la nacionalidad venezolana y el robo o el asesinato.

Muchos testimonios recogidos en nuestra investigación indican que la criminalización también se experimenta en el espacio laboral, por parte de los empleadores peruanos en contra de los trabajadores venezolanos. Así, en la ciudad de Lima, Ornella relató la siguiente experiencia en una clínica estética donde trabajaban varios venezolanos:

La jefa empezó a maltratar a todos insinuando que son rateros: Hacíamos un grupo bonito, pero entonces empezó el tema de los venezolanos. Que los venezolanos robaron allá, que los venezolanos robaron aquí, que

⁵Enterarse (2019). Venezolanos en el Perú: ¿la migración ha generado un aumento de la inseguridad? https://www.enterarse.com/20190917_0001-venezolanos-en-el-peru-la-migracion-ha-generado-un-aumento-de-la-inseguridad

⁶Ministerio Nacional de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) (2019). Informe sobre la discriminación en medios de comunicación en el Perú, con especial énfasis en la discriminación étnico-racial. Informe temático 1, 29 de enero. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/297520/Informe_CONACOD_Discriminaci%C3%B3n_Medios.pdf

⁷Equilibrium CenDe (2020) "Una mirada a la migración venezolana y seguridad ciudadana en Perú". Informe, octubre 2020. <https://equilibriumcende.com/migracion-seguridad-peru/>

⁸Bahar, D.; Dooley, M. y Selee, A. (2020) "Venezuelan Migration, Crime, and Misperceptions: A Review of Data from Colombia, Peru, and Chile" Migration Policy Institute. Issue Brief, septiembre 2020. <https://www.migrationpolicy.org/research/venezuelan-immigration-crime-colombia-peru-chile>

⁹Equilibrium CenDe (2020) "Una mirada a la migración venezolana y seguridad ciudadana en Perú". Informe, octubre 2020. <https://equilibriumcende.com/migracion-seguridad-peru/>

¹⁰Freier, L.F. y Pérez, LM (en prensa) "Nationality-based Criminalisation of South-South Migration: The Experience of Venezuelan Forced Migrants in Peru", *European Journal on Criminal Policy and Research*.

mataron... Ella nos reunía todos los días y nos metía el chisme, que ustedes son malos, que ustedes vienen aquí a robar.

Aún más grave, también recogimos testimonios que ejemplifican una actitud de maltrato y extrema suspicacia por parte de la autoridad policial frente a la nacionalidad venezolana. En la ciudad de Cusco, Ana Lucía¹¹ relató la experiencia del arresto de su esposo y la actitud que la policía tuvo frente a él. Dicho arresto no se dio como consecuencia de un acto delictivo. El esposo de Ana Lucía se encontraba vendiendo en la calle cuando la policía le pidió su identificación. La única identificación que tenía era el carné de solicitante de refugio, el cual no fue considerado como válido por la policía. Entonces lo arrestaron y lo golpearon; la percepción de él y Ana Lucía es que lo trataron así solo por ser venezolano.

Por lo menos mi esposo de las dos veces que se lo han llevado detenido, un día lo golpearon (la policía)(...). Lo golpearon, lo esposaron, lo pasearon por la Plaza de Armas esposado. (...) y varios de los funcionarios les decían “ustedes no tienen derecho en este país, sus derechos se quedaron en Venezuela”. Entonces, son cosas que a veces a uno le duele, pues.

La Securitización de la Política Migratoria

La criminalización de los inmigrantes venezolanos está relacionada con políticas migratorias cada vez más restrictivas, y la securitización de la política de inmigración. A nivel nacional, el Ejecutivo impulsó el requerimiento de Visa Humanitaria que desde mediados de 2019 dificulta la inmigración regular de venezolanos al Perú¹². El expresidente Martín Vizcarra anunció esta medida mientras supervisaba la expulsión de 140 ciudadanos venezolanos con antecedentes policiales en su país que habían ingresado al Perú ocultando

información a las autoridades. En dicha ocasión señaló que se estaba logrando asegurar una migración ordenada y segura mediante “la eliminación de los malos elementos”¹³. En el Legislativo, entre 2019 y 2020, han sido presentados cinco proyectos de ley enfocados en restringir el ingreso o facilitar la expulsión de las personas venezolanas¹⁴. En octubre de 2020, una parlamentaria de Podemos Perú justificó la preparación de un nuevo proyecto de ley cuyo propósito es sancionar severamente a los extranjeros que infrinjan las leyes peruanas señalando que existe una “ola delictiva” generada por “foráneos”¹⁵.

A nivel local, también se están difundiendo discursos políticos de desconfianza y hostilidad frente la inmigración. Así, por ejemplo, a finales de 2019 el alcalde de Huancayo vinculó la “descontrolada” presencia de inmigrantes en su ciudad con el crecimiento de los actos vandálicos; de manera similar, el alcalde de Pichari justificó el empadronamiento de la población venezolana en su ciudad señalando que los vecinos requieren estas medidas ante el desorden y los robos generados por la población inmigrante¹⁶. Políticas de este tipo dificultan la integración social de la población migrante venezolana e impactan negativamente en su bienestar. Además, al culpabilizar a los inmigrantes, estos tipos de discursos y políticas desvían la atención y eluden la responsabilidad de enfrentar de manera efectiva problemas complejos como el desempleo, la precariedad laboral, la inseguridad ciudadana, y la ineficiencia de los servicios públicos, entre otros.

En resumen, un factor que agudiza la situación de alta vulnerabilidad de la población migrante en el Perú es el clima xenofóbico y altamente criminalizador en que se vive. Además de ser empíricamente falsa, la narrativa sobre la criminalidad venezolana es dañina no solo para los migrantes sino también para los ciudadanos peruanos cuyos desafíos cotidianos incluyen una de las tasas más altas de empleo informal y un sistema de salud históricamente pobre e ineficiente, inclusive antes de la pandemia. Estos son problemas reales y palpables y que ameritan atención inmediata.

¹¹Todos los nombres son ficticios a fin de salvaguardar la identidad de las personas entrevistadas.

¹²Freier, L.F. y Luzes, M. (2019) “Los impactos adversos de las visas humanitarias” CIUP. Segunda propuesta de política pública, noviembre de 2019. <https://ciup.up.edu.pe/media/1583/ciup-ppp-no2.pdf>

¹³Redacción Perú 21 (2019) Desde el 15 de junio venezolanos entrarán al Perú con pasaporte y visa, anunció Martín Vizcarra. Perú 21, 6 de junio. <https://peru21.pe/peru/15-junio-venezolanos-entraran-peru-pasaporte-visa-anuncio-martin-vizcarra-expulsados-migraciones-482899-noticia/>

¹⁴PL 05625/2020 y PL 05349/2020 presentados por Acción Popular, PL 04830/2019 presentado por Fuerza Popular, PL 4844/2019 presentado por Contigo, y PL 4958/2020 presentado por Unión por el Perú

¹⁵Redacción El Peruano (2020) Severidad contra extranjeros que infrinjan leyes en el país. El Peruano, 28 de octubre. <https://elperuano.pe/noticia/106138-severidad-contra-extranjeros-que-infrinjan-leyes-en-el-pais>

¹⁶Redacción El Comercio (2019) Venezolanos en Perú: municipios insisten en promover cuestionadas medidas contra la comunidad extranjera. El Comercio, 25 de octubre. <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-en-peru-ordenanzas-y-otras-medidas-municipales-en-contra-de-comunidad-migrante-noticia/?ref=ecr>

Recomendaciones

- Implementar programas de información y sensibilización contra la criminalización y la xenofobia. Se proponen dos principales públicos objetivos para dichos programas: autoridades y funcionarios públicos locales, y personal de medios de comunicación. Paralelamente, estos programas pueden ir acompañados por campañas más amplias dirigidas a la población en general.
- Fomentar la integración de los migrantes venezolanos en el mercado laboral formal, especialmente en localidades de frontera y de bajos ingresos económicos.
- Fortalecer el sistema policial y judicial para reducir la impunidad de los delitos.
- Fortalecer el sistema de seguridad a nivel local de una manera participativa y evitando la estigmatización de la población migrante.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Universidad del Pacífico - Pabellón I

Jr. Gral Sánchez Cerro 2050

Jesús María - Lima, Perú

(51)1 219-0100 Anexo 2103

ciup.up.edu.pe