**Reporte al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) y al Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) en relación con el llamamiento a contribuciones para su Observación General Conjunta sobre las Obligaciones de los Estados Partes en materia de Políticas Públicas para abordar y erradicar la Xenofobia y su impacto en los Derechos de las Personas Migrantes, sus Familias y otros No Ciudadanos afectados por la Discriminación Racial[[1]](#footnote-1)**

1. **Presentación**

El Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (IDEHPUCP) es una unidad académica creada en el 2004 para continuar el legado de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) en Perú. Su objetivo está orientado al fortalecimiento de la democracia y a la vigencia de los derechos humanos en el Perú y la región mediante la formación académica y la capacitación profesional, la investigación aplicada, la generación de espacios de diálogo y debate, y la promoción de políticas públicas desde la sociedad civil. Desde el año 2016, a medida que el panorama migratorio iba transformándose, la línea de Movilidad Humana empezó a abordar el fenómeno de la migración venezolana, partiendo de un enfoque de derechos humanos. Este trabajo pionero en el país permitió ahondar tanto en los vacíos y retos de la política migratoria peruana, como sus efectos en el ejercicio y garantía de los derechos de las personas migrantes y refugiadas, y su proceso de integración en la sociedad de acogida.

En el presente reporte, se analizan las preguntas 1, 2, 6 y 13 sugeridas por ambos Comités en su Nota Conceptual. En el primer punto se abordarán las consecuencias de la xenofobia en la integración de las personas migrantes. En segundo lugar, se explorarán los elementos esenciales que debe incluir una política pública destinada a prevenir y erradicar la xenofobia en las sociedades receptoras de personas migrantes. En tercer lugar, se examinará el papel de los medios de comunicación y otros actores en la prevención de la xenofobia y la discriminación. En cuarto lugar, se analizará el rol que debe desempeñar el sistema de administración de justicia para hacer frente a las expresiones de xenofobia y, finalmente, se presentarán las principales conclusiones.

1. **Sobre cómo definir la xenofobia en la actualidad, en un sentido social y político que permita desarrollar políticas públicas dirigidas a abordar su impacto en los derechos de las personas migrantes**

A raíz del incremento del flujo migratorio en la región -principalmente venezolano- se han suscitado debates entre los ciudadanos de los países receptores, quienes vinculan la inmigración con el aumento de las tasas de criminalidad, la reducción de empleos para la clase trabajadora y el impacto en la cultura[[2]](#footnote-2). En el caso peruano, la “Encuesta de Percepción sobre Migración Venezolana en el Perú” reveló que una parte significativa de la población nacional rechaza a los migrantes venezolanos, pues los asocia con una alteración económica, desorden, falta de formalidad y una disminución de la seguridad ciudadana[[3]](#footnote-3). Los prejuicios hacia los migrantes venezolanos, que constituyen barreras sociales[[4]](#footnote-4) para su integración, son incluso perpetrados por ciertos medios de comunicación, los cuales presentan la migración venezolana como un elemento clave para entender la crisis que atraviesa el Perú[[5]](#footnote-5).

Lamentablemente, esta percepción ha propiciado que una parte significativa de migrantes venezolanos sufran actos de discriminación. Así, en la "Encuesta dirigida a la Población Venezolana que reside en el Perú” (ENPOVE 2022), el 29,6% de encuestados señaló haber experimentado discriminación, por su nacionalidad (94,5%), su "raza y forma de hablar" (12,3%), y su condición migratoria (5,4%). Esta discriminación fue reportada en espacios como instituciones educativas, en establecimientos de salud e, inclusive, en las instituciones de justicia peruanas, lo cual evidencia la existencia de barreras institucionales que dificultan el acceso a servicios esenciales y el goce de derechos fundamentales de las personas migrantes venezolanas[[6]](#footnote-6).

Asimismo, esta percepción negativa sobre los migrantes también ha sido aprovechada por los actores políticos, quienes encuentran en la canalización de la xenofobia una estrategia para ganar popularidad. Paralelamente, en vez de concentrarse en la lucha contra la discriminación hacia los migrantes y en fomentar su integración, se ha impulsado un enfoque securitista en la política migratoria. Este enfoque implica un marco de regulación migratoria vinculado a la "seguridad nacional", caracterizado por procesos y prácticas que tienden a criminalizar la migración[[7]](#footnote-7).

Todo este panorama evidencia que el fenómeno de la xenofobia resulta complejo y aborda diversas aristas, por lo que cualquier aproximación a su conceptualización debe realizarse de forma integral. Esto implica tener en cuenta posibles manifestaciones a nivel social, mediático, institucional y político, que tienen como efecto la restricción del ejercicio y goce de derechos de las personas migrantes. De esta forma, la conceptualización debe ser amplia y establecer márgenes flexibles, que independientemente de la intención que pueda existir detrás de determinadas acciones, se enfoque en los efectos que estas tienen en los procesos de integración y adaptación en sociedades de acogida.

1. **Sobre el papel de los medios de comunicación para prevenir la xenofobia y las políticas para promover la responsabilidad social de los medios de comunicación en el ámbito de la protección del derecho a la libertad de expresión**

A raíz del trabajo realizado por el IDEHPUCP en diversos proyectos e investigaciones[[8]](#footnote-8), se ha observado que los medios de comunicación tienen un rol de vital importancia en la percepción que la población local mantiene sobre las personas migrantes, por un lado, posicionando determinados temas de interés, y, por el otro, influyendo en la opinión pública respecto a los mismos. En esa línea, el discurso actual en torno a la movilidad humana presente en los medios resulta perjudicial en, al menos, tres niveles: i) asocia la migración con tópicos negativos como la criminalidad; ii) carece de representaciones positivas frecuentes de personas de nacionalidad extranjera; y iii) demarca un antagonismo entre personas extranjeras y nacionales, al representar a las primeras como delincuentes y a las segundas como autoridades o víctimas.

El papel de los medios debe apuntar a reformular estas narrativas y prevenir la xenofobia. Para ello, resulta importante empezar a cuestionar sus propias prácticas y contrastar las opiniones xenófobas que puedan emitir autoridades o figuras públicas. Para consolidar estos contrastes, se debe recurrir a una variedad de fuentes de información que recoja la perspectiva de organizaciones de sociedad civil, organizaciones internacionales, instituciones estatales, pero, sobre todo, las voces de las propias personas migrantes.

Por otro lado, si bien el rol estatal frente al contenido de los medios debe ser limitado en virtud de la libertad de expresión y la libertad de prensa, en el caso peruano existen prácticas que ya han sido implementadas para combatir la discriminación contra otros grupos en especial situación de vulnerabilidad, que podrían ser replicadas en torno a las personas migrantes: el desarrollo y difusión de mecanismos de denuncia penal respecto a episodios de discriminación, la implementación de plataformas para alertar sobre episodios de discriminación en medios de comunicación, la elaboración de informes oficiales sobre el estado de la discriminación contra determinados sectores de la población, etc.

Asimismo, resulta necesario generar espacios de articulación entre Estado y medios de comunicación que, atendiendo a la independencia editorial y el derecho a la libertad de expresión, permitan cumplir con objetivos como i) impulsar la eliminación de estereotipos, imágenes y mensajes xenófobos en medios; ii) impulsar la autorregulación de medios sobre estos temas; iii) promover la formación en derechos humanos en los currículos universitarios vinculados a las ciencias de la comunicación; iv) facilitar recursos para la implementación de programas y campañas para prevenir la xenofobia, así como la evaluación de su impacto; v) buscar que medios de comunicación estatales briden ejemplo en relación a contenidos que promuevan la igualdad; y vi) elaborar material informativo, kits de herramientas y manuales de comunicación sobre temas migratorios con un enfoque de derechos humanos[[9]](#footnote-9).

1. **Sobre el papel del sistema de administración de justicia para hacer frente a las expresiones de xenofobia**

A partir de una investigación sobre barreras en el acceso a la justicia de personas refugiadas y migrantes[[10]](#footnote-10), se identificó que la criminalización de la migración tenía un impacto en la recepción de denuncias de esta población a nivel de la Policía, en donde habría una mayor reticencia a aceptar estos reclamos por posibles vínculos con la inseguridad ciudadana. Asimismo, se determinó que la presencia de estereotipos sobre personas migrantes influye en la interpretación que se realiza a nivel judicial de algunas medidas y categorías procesales, particularmente el requisito de arraigo domiciliario en el caso de la prisión preventiva. Estas condiciones, que evidencian discriminación a nivel institucional, generan desincentivos para que la población migrante acceda al sistema de justicia porque o bien tienen desconfianza en los resultados que este producirá, o bien temen posibles repercusiones de carácter sancionatorio.

De este modo, en un primer nivel, es necesario que el propio sistema de justicia y las instituciones que lo integran erradiquen cualquier posible rasgo de xenofobia. En base a ello, se considera recomendable delimitar estrictamente las funciones asignadas a agentes policiales o de fuerzas del orden, marcando una adecuada separación entre la recepción de denuncias y las labores de fiscalización migratoria[[11]](#footnote-11). Esto permitirá que las personas migrantes puedan acercarse al sistema de justicia sin el temor de ser objeto de procedimientos sancionadores a nivel migratorio.

Por otro lado, resulta vital incorporar, en lineamientos y/o protocolos de la Policía, Fiscalía y/o Poder Judicial, enfoques que permitan interiorizar la situación de movilidad humana como un criterio para determinar la situación de vulnerabilidad de una persona. Estas modificaciones o inclusiones a nivel normativo o de política pública, deben ser acompañadas de capacitaciones o programas de formación con componentes reflexivos que promuevan la empatía entre los funcionarios y funcionarias, y con componentes teórico-prácticos que enfaticen la importancia de aplicar un enfoque de derechos en la administración de justicia.

1. **Sobre qué elementos debe tener una política pública integral y holística destinada a prevenir y erradicar la xenofobia en las sociedades receptoras de personas migrantes**

Para desarrollar una política pública efectiva que aborde la xenofobia y proteja los derechos de los migrantes, es esencial disponer de datos cuantitativos y cualitativos[[12]](#footnote-12) oficiales, respaldados por herramientas de sistematización, que permitan caracterizar cabalmente la problemática[[13]](#footnote-13). En consecuencia, los Estados deben establecer diversos mecanismos a fin de registrar y dar seguimiento a los casos de discriminación por motivos de nacionalidad, sin descuidar la atención debida a otros tipos de discriminación que puedan manifestarse simultáneamente, como la étnico-racial, de género, de clase, entre otras[[14]](#footnote-14). Una alternativa para lograr ello es implementar una plataforma única de recepción de denuncias y monitoreo de casos.

No obstante, el implementar una plataforma de denuncias necesariamente implica cumplir con criterios de transparencia, permitiendo que personas ajenas al Estado realicen un seguimiento de los casos, un aspecto crucial para que la sociedad civil pueda identificar y mejorar los procesos o mecanismos estatales. La inclusividad también será vital, debiendo verificarse que esta herramienta sea accesible y comprensible para cualquier persona, incluso para aquellas cuya condición migratoria aún no haya sido regularizada, en caso se solicite la identificación como parte del proceso de reporte o seguimiento.

Aunado a lo anterior, resulta crucial promover la participación activa de organizaciones de migrantes en la formulación de políticas públicas contra la xenofobia y la discriminación. Dado que esto garantizará que las problemáticas identificadas por los Estados y las propuestas de solución reflejen de manera precisa los intereses y necesidades de la población migrante. Al mismo tiempo, se recomienda establecer órganos multisectoriales, encargados de promover los derechos humanos, que incluya a la población migrante dentro de los grupos históricamente discriminados y vulnerables que deberá estudiar y monitorear. Este tipo de entidades podrían asumir la responsabilidad de brindar asesoramiento en la formulación de una política pública de lucha contra la xenofobia y la discriminación que sea coherente con los estándares de protección internacionales y responda de manera efectiva a la realidad vivida por los migrantes.

Finalmente, a fin de combatir eficazmente la xenofobia, las políticas públicas en la materia deben necesariamente impulsar la creación de espacios de colaboración y articulación con los medios de comunicación a fin de desarrollar discursos inclusivos y no discriminatorios hacia los migrantes. En ese sentido, la política podría implementar acciones clave, tales como impulsar la eliminación de estereotipos, imágenes y mensajes xenófobos en los medios de comunicación; promover la formación en derechos humanos en los currículos universitarios vinculados a las ciencias de la comunicación; facilitar recursos para la implementación de programas y campañas para prevenir la xenofobia y evaluar su impacto; entre otras acciones[[15]](#footnote-15).

1. **A modo de conclusión**

A partir de lo abordado en el presente reporte, es posible identificar que la xenofobia es una problemática que tiene un impacto múltiple y multicausal en el ejercicio de derechos de las personas migrantes. Esto implica reconocer que su conceptualización debe ser amplia e integral. Al mismo tiempo, es importante reconocer que, dada su complejidad, debe ser confrontada a partir de diversas aristas. En esa línea, se deben establecer políticas públicas integrales, con una mirada a largo plazo, y que busquen integrar para su diseño, implementación y evaluación, a actores relevantes como las propias personas migrantes, los medios de comunicación y las instituciones que integran el sistema de justicia.

1. Este reporte ha sido elaborado por Gabriela Ramos Traverso, investigadora del Área Académica y de Investigaciones del IDEHPUCP, y Daniela Pulido Ramírez, practicante del Área Académica y de Investigaciones del IDEHPUCP. [↑](#footnote-ref-1)
2. Banco Interamericano de Desarrollo (2023). *La opinión pública respecto de la migración en América Latina y el Caribe*, p. 9. <https://publications.iadb.org/es/la-opinion-publica-respecto-de-la-migracion-en-america-latina-y-el-caribe> [↑](#footnote-ref-2)
3. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (2021). *Encuesta de percepción sobre migración venezolana en Perú*, pp. 5-6. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/06/04151552/Boletin-02-links.pdf> [↑](#footnote-ref-3)
4. “En el caso de las personas migrantes, las barreras sociales consisten principalmente en la existencia de prejuicios y estereotipos que vinculan a este sector con la inseguridad y las prácticas delincuenciales”. Cfr. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (2021). *Guía para actores judiciales: acceso a la justicia de personas refugiadas y migrantes en el Perú desde los estándares internacionales de protección de los derechos humanos,* p. 74. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/guia-para-actores-judiciales-acceso-a-la-justicia-de-personas-refugiadas-y-migrantes-en-el-peru-desde-los-estandares-internacionales-de-proteccion-de-los-derechos-humanos/> [↑](#footnote-ref-4)
5. IDEHPUCP (2021). *Proyecto de Investigación: Discriminación hacia la población venezolana: el rol de los medios de comunicación y autoridades políticas en la construcción de estereotipos y creencias. Boletín N° 1 Percepciones sobre el rol de las y los líderes de opinión y la migración venezolana en el Perú*, p. 2. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/05/25213012/IDEHPUCP_-_Bolet%C3%ADn_n%C2%B0_1_vf.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. Las barreras institucionales comprenden aquellos procedimientos, requisitos y actuaciones procesales que, en la práctica, pueden generar una afectación diferenciada para las personas migrantes. Cfr. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (2022). *Investigación sobre barreras de acceso a la justicia que enfrentan las personas refugiadas y migrantes en las ciudades de Lima, Tacna, Tumbes, Arequita y Trujillo*, p. 34. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/guia-para-actores-judiciales-acceso-a-la-justicia-de-personas-refugiadas-y-migrantes-en-el-peru-desde-los-estandares-internacionales-de-proteccion-de-los-derechos-humanos/> [↑](#footnote-ref-6)
7. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (2021). *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú: Los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo,* p. 19. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/09/17210540/Policy-Paper.pdf> [↑](#footnote-ref-7)
8. Cf. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (2021). *La percepción pública respecto a las personas venezolanas en el espejo de los medios de comunicación en el Perú*. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/10/20225310/Diagno%CC%81stico-de-medios_18_oct.pdf>. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (2021). *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú: Los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo*. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/09/17210540/Policy-Paper.pdf>. . Instituto de Democracia y Derechos Humanos (2023). *Diagnóstico situacional de la representación de las mujeres refugiadas y migrantes en medios de comunicación y redes sociales en el Perú.* [*https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-08/Diagno%CC%81stico%20-%20Mujeres%20RM%20en%20medios%20y%20RRSS\_%20Investigacio%CC%81n%20base%20IDEHPUCP.pdf*](https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-08/Diagno%CC%81stico%20-%20Mujeres%20RM%20en%20medios%20y%20RRSS_%20Investigacio%CC%81n%20base%20IDEHPUCP.pdf) [↑](#footnote-ref-8)
9. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (2021). *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú: Los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo,* p. 28. <https://cdn01.pucp.education/idehpucp/wp-content/uploads/2021/09/17210540/Policy-Paper.pdf> [↑](#footnote-ref-9)
10. Cfr. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (2023). Diagnóstico situacional de la representación de las mujeres refugiadas y migrantes en medios de comunicación y redes sociales en el Perú. <https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-08/Diagno%CC%81stico%20-%20Mujeres%20RM%20en%20medios%20y%20RRSS_%20Investigacio%CC%81n%20base%20IDEHPUCP.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. Instituto de Democracia y Derechos Humanos (2023). *Investigación sobre barreras de acceso a la justicia que enfrentan las personas refugiadas y migrantes en las ciudades de Lima, Tacna, Tumbes, Arequipa y Trujillo*, p. 75. [↑](#footnote-ref-11)
12. Por ejemplo, es necesario incorporar la cantidad de incidentes de discriminación anuales y desglosarlos geográficamente, así como según factores que puedan indicar una mayor vulnerabilidad, como género, color de piel, edad, situación migratoria, entre otros. Además, en términos cualitativos, se debe contemplar la recopilación de testimonios de individuos que hayan experimentado discriminación, así como el análisis de discursos que perpetúen estigmatización o fomenten comportamientos discriminatorios hacia la población extranjera. [↑](#footnote-ref-12)
13. Op. cit., p. 22 [↑](#footnote-ref-13)
14. Op. cit., p. 23 [↑](#footnote-ref-14)
15. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). *Mujeres periodistas y libertad de expresión,* párr. 160. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/MujeresPeriodistas.pdf> [↑](#footnote-ref-15)