**INTRODUCCIÓN**

El presente informe se emite en mérito al pedido de contribuciones formulado por el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, y el Comité contra la Discriminación Racial de las Naciones Unidas en el marco del proceso de elaboración de su Observación/Recomendación General Conjunta sobre las obligaciones de los Estados partes sobre las políticas públicas integrales 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.

En el informe elaborado se consolidan los aportes brindados por diversos sectores del Estado en el marco del “Protocolo Intersectorial para la participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos”[[1]](#footnote-1), a partir de normas, políticas y buenas prácticas relacionadas a la temática. Además, se realizó una revisión de la legislación nacional en la materia a través del sitio web del Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ (<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/sidenav/resultado>).

**Contenido**

[I. El tratamiento y protección de las personas migrantes contra la xenofobia y discriminación en la legislación y política pública nacional 3](#_Toc162441642)

[II. Espacios y herramientas dirigidas a la lucha contra la xenofobia y discriminación contra las personas migrantes 5](#_Toc162441643)

[III. Iniciativas para la promoción de narrativas positivas sobre la migración a nivel comunicacional 6](#_Toc162441644)

# **El tratamiento y protección de las personas migrantes contra la xenofobia y discriminación en la legislación y política pública nacional**

* 1. La Constitución Política del Perú, en su artículo 2.2, determina que todas las personas tienen derecho a la igualdad, y prohíbe la discriminación por múltiples motivos prohibidos, incluyendo el origen, la raza, el idioma, o cualquier otra índole.
	2. En cuanto a una definición de xenofobia, las normas peruanas no la establecen; sin embargo, encontramos que se hace mención a este fenómeno en diversos instrumentos vinculados a la gestión migratoria y protección de personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, el Decreto Legislativo No. 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, establece en el artículo VIII del Título Preliminar, al regular el principio de no discriminación, que “el Estado promueve la abolición de todo tipo de discriminación y la eliminación de todo tipo de prejuicio en materia migratoria y **rechaza de manera especial la xenofobia y el racismo**” (énfasis agregado)[[2]](#footnote-2).
	3. En la misma línea, las “Directrices Intersectoriales para la prevención y persecución del delito, y la atención y protección de las personas en situación de tráfico ilícito de migrantes y víctimas de delitos en el contexto de la migración”[[3]](#footnote-3) (en adelante, las Directrices Intersectoriales) establecen que para el abordaje del tráfico ilícito de migrantes (TIM) desde una perspectiva de derechos humanos se requiere, en otras cosas, “**una prevención que busque evitar el racismo, la xenofobia y la intolerancia hacia las personas migrantes** y una persecución respetuosa de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado […]”[[4]](#footnote-4) (énfasis agregado).
	4. Las Directrices Intersectoriales también incorporan para su aplicación el enfoque de interculturalidad, y reconocen, conforme lo ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que “existen cada vez más frecuentes manifestaciones de racismo, xenofobia y otras formas de discriminación y trato inhumano y degradante contra los migrantes y sus familias en diferentes partes del mundo”[[5]](#footnote-5). Además, en materia de información y sensibilización a la población sobre el TIM, las Directrices Intersectoriales contemplan el desarrollo de acciones de sensibilización contra la discriminación y la xenofobia hacia los/as migrantes en el país[[6]](#footnote-6).
	5. Cabe destacar también que la Ley de los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior[[7]](#footnote-7) contempla como función de estos espacios el “rechazar y denunciar **toda expresión de intolerancia, discriminación, racismo y xenofobia**”[[8]](#footnote-8) (énfasis agregado).
	6. De lo señalado, se puede inferir que si bien la legislación peruana carece de una definición establecida de xenofobia, cuenta con instrumentos que reconocen que: i) la xenofobia es una práctica asociada a la discriminación e intolerancia que afecta a las personas migrantes en particular; ii) los actos de xenofobia tienen un efecto dañino en la protección de la población migrante, y afectan el ejercicio de sus derechos; y iii) es un deber del Estado el combatir los actos de xenofobia contra los/as migrantes.
	7. Aunque en las normas generales no se establece una sanción contra los actos de xenofobia, encontramos que el artículo 323 del Código Penal[[9]](#footnote-9) peruano sí castiga los actos de discriminación e incitación a la discriminación en los siguientes términos:

“El que por sí o mediante terceros realiza actos de distinción, exclusión, restricción o preferencia que anulan o menoscaban el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquier derecho de una persona o grupo de personas reconocido en la ley, la Constitución o en los tratados de derechos humanos de los cuales el Perú es parte, basada en motivos raciales, […] nacionalidad, […] idioma, […] identidad étnica o cultural, […] condición migratoria, […] o cualquier otro motivo, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de dos ni mayor de tres años, o con prestación de servicios a la comunidad de sesenta a ciento veinte jornadas”.

* 1. Asimismo, se establece un agravante en caso quien realice el acto de discriminación lo haga en su calidad de servidor/a civil, o si el hecho se comete “mediante actos de violencia física o mental, a través de internet u otro medio análogo”. En dichos casos, la sanción debe ser no menor de dos ni mayor de cuatro años, y se aplica la inhabilitación para el ejercicio de la función pública.
	2. Adicionalmente, a nivel general, el Código Penal contempla como parte de las circunstancias agravantes de todos los hechos punibles regulados el “ejecutar el delito bajo móviles de intolerancia o discriminación, tales como el origen, raza, religión, sexo, orientación sexual, identidad de género, factor genético, filiación, edad, discapacidad, idioma, identidad étnica y cultural, indumentaria, opinión, condición económica, o de cualquier otra índole”[[10]](#footnote-10).
	3. Si bien el uso del Derecho Penal no debe ser la regla o única herramienta en la lucha contra la discriminación, se destaca la existencia de esta disposición que brinda una opción a nivel legal para recurrir a la justicia frente a situaciones en las que otros mecanismos de control social han fallado para prevenir y erradicar los actos de discriminación por motivos prohibidos, incluyendo aquellos asociados a la nacionalidad, origen, condición migratoria, entre otros.
	4. Los gobiernos regionales y locales en el país también cumplen un importante rol en la promoción de la igualdad y no discriminación. En el ámbito legal, se observa que se han emitido ordenanzas municipales por parte de varios gobiernos a nivel descentralizado que tienen por objetivo promover la igualdad, y prevenir, prohibir y sancionar toda manifestación de prácticas o actos discriminatorios en espacios públicos, en concreto en establecimientos y servicios. Un ejemplo de ello es la Ordenanza No. 2160 de la Municipalidad Metropolitana de Lima[[11]](#footnote-11), que define las manifestaciones de prácticas o actos discriminatorios como: i) acciones que buscan impedir o negar el acceso a espacios o servicios por motivos prohibidos, ii) conductas como el hacer comentarios relacionados a, entre otros motivos, la raza, origen étnico, lugar de origen o residencia, idioma, o de cualquier otra índole; u iii) otras conductas derivadas de las prácticas o actos discriminatorios[[12]](#footnote-12).
	5. A nivel de políticas públicas, encontramos que la Política Nacional Migratoria (PNM) 2017-2025 en su Objetivo Específico N° 5, dirigido a la promoción de la integración de personas extranjeras en el país, establece como su Lineamiento 1: “Fortalecer acciones de prevención, investigación y sanción contra toda forma de violencia, en especial la violencia de género, discriminación, xenofobia y racismo hacia la población migrante”.
	6. La articulación para la implementación, monitoreo y evaluación de la PNM 2017-2025, incluyendo el lineamiento referido, está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), espacio de coordinación multisectorial en el que participan diversos sectores del Estado, incluyendo la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, entre otros.
	7. Una de las premisas asociadas a encargar a la MTIGM la ejecución y seguimiento de la PNM es lograr su aplicación desde un enfoque transversal por parte de todas las instituciones concernidas en la atención y protección de los/as migrantes, y lograr acuerdos en el marco de dicho espacio para su implementación efectiva.
	8. A la fecha, la PNM se encuentra en proceso de actualización a fin de optimizar su contenido. Un aspecto clave que se busca incorporar en este proceso en línea con las directrices dictadas por Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), organismo técnico del Estado que conduce el proceso de formulación y difusión de la visión compartida y concertada del futuro del país[[13]](#footnote-13), es el diseño e inclusión de indicadores para la medición de los avances y el logro de la visión futura deseada a partir de dicha política pública.

# **Espacios y herramientas dirigidas a la lucha contra la xenofobia y discriminación contra las personas migrantes**

* 1. Los mecanismos de articulación, seguimiento y reporte de actos de discriminación resultan clave para la lucha contra prácticas que perpetúan estereotipos y la exclusión de determinados grupos con base en motivos prohibidos. En el caso peruano, en 2013 se creó la Comisión Nacional Contra la Discriminación (CONACOD)[[14]](#footnote-14) como órgano multisectorial cuya finalidad es contribuir a la efectiva vigencia de los derechos a la igualdad y no discriminación en atención a la normativa interna y a las obligaciones internacionales de derechos humanos del Estado, para la consolidación de una sociedad democrática donde primen los principios del respeto de la persona, así como la convivencia pacífica y libre de toda forma de discriminación[[15]](#footnote-15).
	2. A través de la CONACOD, se proponen acciones en materia de igualdad y no discriminación, así como lineamientos nacionales en el tema, se monitorean los avances del Estado para la garantía de la igualdad y no discriminación, entre otras actividades. Si bien en su norma de creación no se contempla la palabra “xenofobia”, en tanto su mandato es el abordaje de “toda forma de discriminación” se entiende que las discusiones y medidas que proponga o implemente la CONACOD se pueden ampliar a cualquier práctica que afecte el ejercicio del principio-derecho a la igualdad de todas las personas en el país, incluyendo los/as migrantes.
	3. Sobre las plataformas sectoriales para denunciar situaciones o casos de discriminación (además de la vía judicial ya referida en el apartado I del presente documento), encontramos:
		1. La plataforma “Alerta contra el Racismo” del Ministerio de Cultura, que permite reportar casos relacionados a la discriminación étnico-racial[[16]](#footnote-16). La herramienta de reporte admite la presentación de denuncias con documentos como el carné de extranjería o pasaporte, a fin de garantizar el acceso de migrantes a la misma.
		2. La plataforma “SíSeVe” del Ministerio de Educación, que permite la denuncia de todo acto de violencia escolar, incluyendo actos de discriminación por motivos prohibidos en el acceso al servicio educativo o en la prestación del mismo[[17]](#footnote-17). Al igual que “Altera contra el Racismo”, admite la presentación de denuncias con documentos como el carné de extranjería, pasaporte o carné de permiso temporal de permanencia (CPP). De forma complementaria a la plataforma, el MINEDU cuenta con un correo electrónico para el reporte y consulta de casos.

# **Iniciativas para la promoción de narrativas positivas sobre la migración a nivel comunicacional**

* 1. En el marco de la MTIGM, se viene trabajando la iniciativa “Perú Contigo” mediante el cual se busca facilitar la coordinación y el diálogo en torno a estrategias que permitan abordar los retos y oportunidades culturales, sociales y económicas que genera la movilidad internacional en el país[[18]](#footnote-18). Para ello, se centraliza el trabajo mediante subgrupos temáticos dentro de la Mesa.
	2. Como parte de los temas abordados por el subgrupo de Comunicaciones de la MTIGM, se han promovido investigaciones dirigidas a identificar los discursos en torno a la migración en el país a nivel político y social. Asimismo, se han elaborado herramientas como el “Handbook de lenguaje común”[[19]](#footnote-19) que contiene lineamientos dirigidos a armonizar las acciones de comunicación que despliegan los miembros de la MTIGM para luchar contra la xenofobia y la discriminación[[20]](#footnote-20).
1. MINJUSDH. D.S. 010-2020-JUS. Publicado: 21.08.2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. Poder Ejecutivo. D.L. 1350. Publicado: 07.01.2017. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ministerio del Interior. D.S. 008-2018-IN. Publicado: 07.09.2018. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ídem, párrafo 4.1. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ídem, párrafo 4.4. [↑](#footnote-ref-5)
6. Ídem, párrafo 5.2.1. [↑](#footnote-ref-6)
7. Los Consejos de Consulta de las Comunidades Peruanas en el Exterior tienen como fin constituir un espacio de diálogo y cooperación con las oficinas consulares para sumar esfuerzos a fin de contribuir y orientar en la solución de los problemas que enfrentan los connacionales residentes en la correspondiente circunscripción consular. [↑](#footnote-ref-7)
8. Congreso de la República. Ley 29495. Publicada: 09.01.2010. [↑](#footnote-ref-8)
9. Poder Ejecutivo. D.L. 635. Publicado: 08.04.1991. [↑](#footnote-ref-9)
10. Artículo 46 del Código Penal peruano. [↑](#footnote-ref-10)
11. Municipalidad Metropolitana de Lima. Ordenanza 2160. Publicada: 04.05.2019. [↑](#footnote-ref-11)
12. Artículo quinto de la Ordenanza 2160. [↑](#footnote-ref-12)
13. PCM. D.S. 046-2009-PCM. Publicado: 23.07.2009. [↑](#footnote-ref-13)
14. MINJUSDH. D.S. 015-2013-JUS. Publicado: 06.12.2013. [↑](#footnote-ref-14)
15. Artículo 2 del D.S. 015-2013-JUS. [↑](#footnote-ref-15)
16. Para visualizar la plataforma, dirigirse a: <https://alertacontraelracismo.pe/inicio> [↑](#footnote-ref-16)
17. Para visualizar la plataforma, dirigirse a: <https://www.siseve.pe/web/app/index> [↑](#footnote-ref-17)
18. Para mayor información sobre “Perú Contigo”, ingresar a la siguiente plataforma: <https://perucontigo.pe/> [↑](#footnote-ref-18)
19. Perú Contigo. Handbook de Lenguaje Común. Ver en: <https://docs.google.com/document/d/1ouY0D_TQOLbYa0TwoLrXDoshi37fsYfLbdddvf8JN68/edit> [↑](#footnote-ref-19)
20. MRE. OF. RE (DDH) N° 2-19-B/897. Anexo. Fecha: 25.10.2023. Pág. 1-2. [↑](#footnote-ref-20)