

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



Título

“El Derecho al asilo para personas venezolanas en la frontera norte del Perú: un análisis desde los derechos humanos”

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTRA EN
DERECHOS HUMANOS**

AUTORA

Alessandra Enrico Headrington

ASESOR/A

Cristina Maria del Carmen Blanco Vizarreta

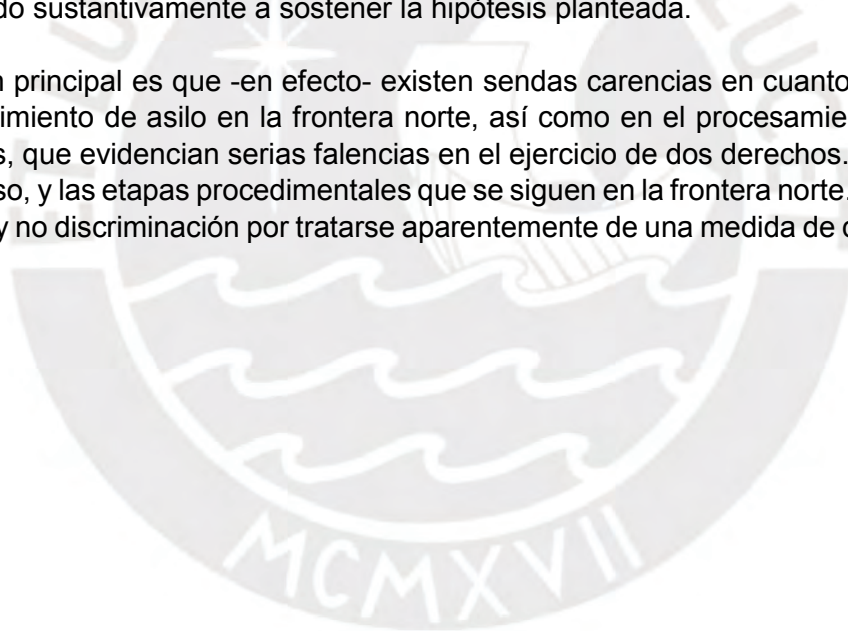
Junio, 2020

Resumen

El contexto de la movilidad de personas venezolanas en el Perú ha despertado nuevos retos en el Derecho internacional, en especial en lo vinculado al respeto y garantía de derechos de personas refugiadas y migrantes. Esto no ha pasado desapercibido en el contexto del desplazamiento de la población venezolana en el Perú, el cual ha venido en escalada desde el 2017 y ha favorecido la adopción de distintas disposiciones orientadas a la regulación del ingreso y permanencia en el territorio. Este estado de la cuestión es la principal justificación de esta investigación, ya que uno de los principales impactos que se evidencia es que, tras la aprobación de una medida migratoria como la visa humanitaria para las personas venezolanas, se creó un procedimiento de asilo en la frontera norte, que es el puesto fronterizo con mayor afluencia de personas venezolanas en el país.

En esa línea, la hipótesis que se sostiene es que el endurecimiento de la política migratoria peruana en relación con la población venezolana ha impactado en el proceso de determinación del estatuto de refugiados en la frontera norte del Perú, brindando menos garantías para la observancia de los derechos al debido proceso e igualdad y no discriminación. Para acreditar ello, se ha empleado una metodología cualitativa que consistió en el empleo de fuentes doctrinarias y jurisprudenciales, solicitudes de acceso a información pública, y principalmente, la realización de entrevistas a expertos de diversos ámbitos, que han contribuido sustantivamente a sostener la hipótesis planteada.

La conclusión principal es que -en efecto- existen sendas carencias en cuanto a la creación de un procedimiento de asilo en la frontera norte, así como en el procesamiento mismo de las solicitudes, que evidencian serias falencias en el ejercicio de dos derechos. El derecho al debido proceso, y las etapas procedimentales que se siguen en la frontera norte. Y, el derecho a la igualdad y no discriminación por tratarse aparentemente de una medida de discriminación indirecta.



ÍNDICE

Introducción	6
1. Capítulo 1: La potestad migratoria del Estado, ¿cómo compatibilizar el ejercicio de la soberanía y el respeto de las obligaciones de derechos humanos?.....	13
1.1. Estado de la cuestión: el incremento de flujos migratorios en la actualidad	13
1.1.1. Razones que motivan el desplazamiento de las personas	15
1.1.2. Migración regular vs. Migración irregular: un desafío complejo para los Estados	17
1.2. El fenómeno migratorio como elemento de tensión entre soberanía y obligaciones de derechos humanos	20
1.2.1. La política migratoria de los Estados reinterpretada a la luz de los derechos humanos.....	22
1.2.2. Dos consecuencias de una política migratorias rígida: trasgresión de la ley y violación de derechos	26
2. Capítulo 2: La llegada de la población venezolana al el Perú: aciertos y desaciertos en su recepción y acogida	32
2.1. El incremento de flujos del desplazamiento venezolano: ¿hablamos de movilidad forzada?	32
2.1.1. Personas venezolanas en necesidad de protección internacional.....	36
2.1.2. Postura del Estado peruano: ambivalencia entre declaraciones políticas y análisis jurídico	39
2.2. Respuestas desde el sistema migratorio peruano para la admisión y regularización: PTP's y la visa humanitaria	43
2.2.1. La creación del permiso temporal de permanencia: la transformación de una medida migratoria accesible hacia una más rigurosa	44
2.2.2. La exigencia de la visa humanitaria: un muro legal para el acceso al territorio peruano	45
3. Capítulo 3: La transformación del sistema de asilo en la frontera norte peruana y el impacto en el ejercicio de derechos de las personas venezolanas.....	51
3.1. Garantías elementales en el proceso de determinación del estatuto de refugiado	51
3.2. Proceso de determinación del estatuto de refugiado en el Perú antes de la implementación de la visa humanitaria	57
3.3. Implicancias y consecuencias de la inclusión de un nuevo procedimiento en la frontera norte.....	60
3.3.1. Aspectos problemáticos en materia de debido procedimiento: una mirada desde el DIDH y el ordenamiento jurídico peruano.....	64
3.3.2. Aspectos problemáticos en materia de igualdad y no discriminación en el procedimiento en frontera norte	74
Conclusiones	82
Bibliografía	84
Anexos.....	103

SIGLAS

ACNUDH:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CADH:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEBAF	Centro Binacional de atención fronteriza
CEDH:	Convención Europea de Derechos Humanos
CEPR:	Comisión Especial para los Refugiados
CERD:	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (siglas en inglés)
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Corte IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPI:	Corte Penal Internacional
DADDH:	Declaración Americana de Derechos y Deberes del hombre
DIDH:	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIH:	Derecho Internacional Humanitario
DIR:	Derecho Internacional de los Refugiados
DUDH:	Declaración Universal de los Derechos del Hombre
FMI:	Fondo Monetario Internacional
LPAG:	Ley del Procedimiento Administrativo General
ODE:	Oficina Desconcentrada del Ministerio de Relaciones Exteriores
OIM:	Organización Internacional para las Migraciones
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OPS:	Organización Panamericana de la Salud
PIDCP:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC:	Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PTP:	Permiso Temporal de Permanencia
TEDH:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Agradecimientos

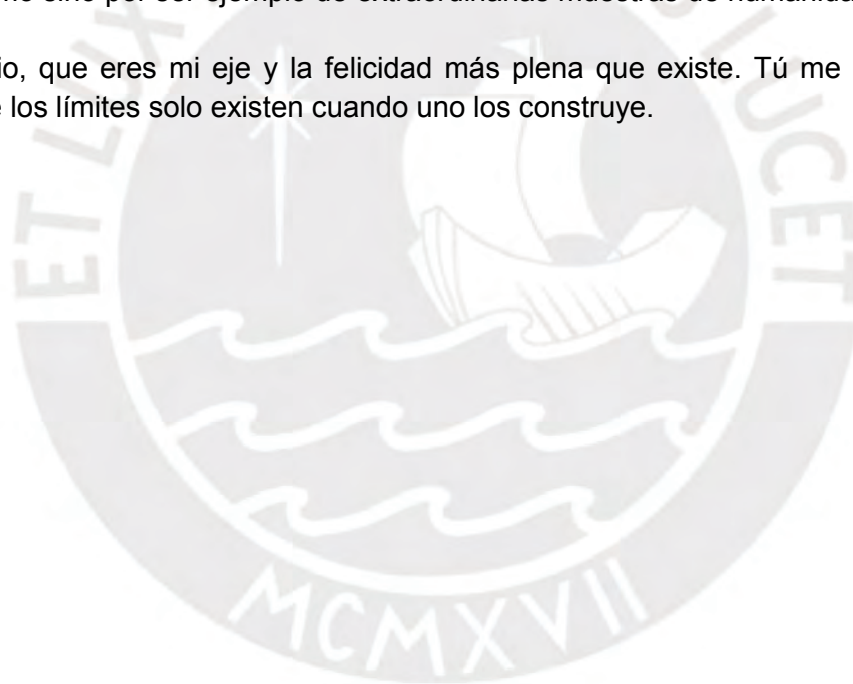
Esta tesis no podría haber sido redactada sin el apoyo de mi familia quienes compartieron conmigo más del tiempo que podían para que yo pueda dedicarme de lleno a redactarla. En particular a mi mamá, por sus incansables palabras de aliento.

De manera especial quiero agradecer:

A Cristina Blanco, quien ha sido conmigo una excelente jefa, una incondicional amiga y una exigente asesora de tesis, porque aun con la distancia geográfica, ha sabido escucharme y guiarme pacientemente en este trabajo que tiene mucho de mí, de mis experiencias, sueños, e ideales. Y siempre con el rigor académico que la caracteriza.

A las y los colegas, amigos/as y profesionales excepcionales, que compartieron generosamente sus conocimientos a través de entrevistas para apoyar mi investigación. En especial al doctor Patricio Rubio, quien me dio la oportunidad de trabajar y aprender de él en la Secretaria Ejecutiva de la CEPR, él es una persona que admiro mucho no solo por su profesionalismo sino por ser ejemplo de extraordinarias muestras de humanidad.

Y a ti, Ignacio, que eres mi eje y la felicidad más plena que existe. Tú me has permitido entender que los límites solo existen cuando uno los construye.



Introducción

Tras la caída del muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría, una nueva etapa denominada “globalización” se abrió paso, agilizando los procesos de interdependencia y accesibilidad, y fortaleciendo el intercambio comercial. Las economías, así como las fronteras empezaron a hacerse más porosas, alentando el ingreso de cada vez más personas y aligerando las dificultades en la comunicación y el acceso. No obstante, los réditos del fenómeno de la globalización no fueron percibidos de la misma manera en todos los países, dejando a algunos con desigualdades más acentuadas. Como señala Chomsky “los efectos nocivos de la globalización [han provocado] protestas populares y activismo masivos en los países del Sur desde hace varias décadas, así como en gran parte de las sociedades de los países ricos industrializados en los últimos años con alianzas que han ido formándose a nivel popular”¹.

Bajo esta óptica una mayor apertura no significó una mayor igualdad, aspecto que generó un descontento generalizado e incidió en la creación de nuevas amenazas que comenzaron a irrumpir en el escenario internacional, haciendo que cada vez más, las fronteras de los Estados, que habían tendido a la flexibilidad se vuelvan nuevamente herméticas. Esto se tradujo en diferentes formas de violencia, una nueva dimensión de la criminalidad empezó a gestarse, traducándose en delincuencia transnacional, trata de personas, tráfico de migrantes, e indudablemente la comisión cada vez más frecuente de actos terroristas², todos ellos dejando como principales víctimas a los individuos. Como señala Ahmed:

The dark side of globalization is that it has given rise to a complex network of illicit markets, which consists of trafficking of arms, drugs and human organs, smuggling, prostitution, slavery and cybercrime such as child pornography³.

Dentro de las múltiples consecuencias en grupos de especial vulnerabilidad, las personas migrantes y refugiadas se vieron particularmente perjudicadas pues tuvieron que enfrentar nuevos y más complejos controles para poder ingresar y permanecer en un país. No solo los muros o barreras en las fronteras fueron erigidas para evitar el ingreso de personas, sino también los países fueron proclives hacia la construcción de políticas migratorias con tendencia a la exclusión. Basta ver el ejemplo de los muros físicos construidos en el continente americano, tales como el muro entre México y Guatemala⁴, entre Estados Unidos y México, o las alambradas erigidas en las fronteras de España y Marruecos, y la creación de políticas destinadas a discriminar a aquellos que demandan protección internacional, como la política de asilo promovida por Donald Trump entre Estados Unidos y México⁵.

La exigencia de requisitos cada vez más rigurosos, y que desconocen las obligaciones en materia de derechos humanos, ha puesto a las personas frente a nuevos riesgos que las exponen a situaciones más críticas de vulnerabilidad. Una situación de vulnerabilidad está

¹ Véase más en: Chomsky, Noam (2005) “El proceso llamado globalización”. En *Flacso*.

² Véase más en: Rotman, Edgardo (2000) “The Globalization of Criminal Violence”. En *Cornell Journal of Law and Public Policy*: Vol. 10.

³ Ahmed, Nafiu. (2016) “The Effect of Globalization: Terrorism and International Crime”. En *Journal of Business and Management*.

⁴ Véase más en: Diario El País “El muro del sur”. Publicado el 22 de noviembre de 2019

⁵ Véase más en: Diario New York times “Estados Unidos empieza a devolver a los solicitantes de asilo a México”. Publicado el: 1 de febrero de 2019.

definida por la potencialidad de sufrir daños a raíz de acontecimientos externos, es decir, por cuestiones circunstanciales que amenazan a las personas⁶. En esa línea, la vulnerabilidad atravesada por la persona en situación de movilidad comienza con las circunstancias que motivan su salida o huida, y se potencia conforme a las distintas dificultades que enfrenta en el tránsito hacia el nuevo país, como en el propio país de acogida.

Otro elemento común que enfrentan las personas en situación de movilidad es el desarraigo del país de procedencia y eventualmente de su núcleo familiar, así como la necesidad para adaptarse e integrarse en una sociedad que muchas veces es hostil hacia lo foráneo. Como ha desarrollado la Corte IDH:

Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado⁷.

A partir de ello, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha exhortado a los Estados a tener presente “la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como económicas y sociales”⁸. A ello debe sumarse la situación atravesada también en el marco de la ruta migratoria que siguen las personas, las cuales muchas veces está asediada por grupos criminales que aprovechan su situación de necesidad y vulnerabilidad.

Ahora bien, evidentemente no todas las personas tendrán las mismas motivaciones o necesidades para abandonar su país de origen, y este aspecto marcará una diferencia significativa en la investigación. De ahí que se distinga entre la aproximación al fenómeno de la movilidad desde la perspectiva del migrante económico, quien tiene como fin último arribar a un Estado para mejorar su calidad de vida, de aquella que implica un riesgo definido - personal o contextual- que obliga a una persona a huir por encontrarse perseguida o porque producto de las circunstancias, su permanencia se ha vuelto intolerable. Estas motivaciones no son excluyentes, todas las personas pueden tener el legítimo deseo de aspirar a una mejor calidad de vida, incluso cuando no tienen mayor opción que huir de su país de origen.

Por ello, en esta investigación la terminología empleada hará alusión, principalmente, a la situación de movilidad o desplazamiento forzado como sinónimos, asociando estas a las necesidades de protección internacional que pueda demandar esta población. Esto no significa desconocer las implicancias del fenómeno migratorio en sentido estricto, por el

⁶ Labrunée, María y Marcos Gallo (2005) “Vulnerabilidad social: el camino hacia la exclusión”. En Lanari, María Estela, (Ed.), *Trabajo decente: diagnóstico y aportes para la medición del mercado laboral local*. Mar del Plata. 1996-2002. P. 134.

⁷ Corte IDH Opinión consultiva 18/03 (2003) “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Par. 112.

⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/54/166 sobre “Protección de los migrantes” Adoptada el 24 de febrero de 2000.

contrario, optar por dicha terminología permitirá una aproximación más cercana con la situación objeto de análisis y el particular impacto que existe para tales personas en zonas fronterizas. Entonces, aunque por momentos se haga referencia a las personas migrantes o en situación de movilidad humana, así como a las políticas migratorias de los Estados y al manejo de los flujos migratorios, conforme el análisis vaya avanzando se evidenciará un apartamiento voluntario a este término, con la finalidad de generar un acercamiento a aquellas situaciones de desplazamiento que no necesariamente son voluntarias. En particular, será de suma utilidad ver cómo las disposiciones relativas al sistema migratorio peruano han tenido un impacto en el sistema de asilo que acoge a personas con necesidades de protección internacional como los y las venezolanas.

A nivel de doctrina, hay ciertamente dos puntos de vista opuestos, los/as “inclusivistas” y los “residualistas”. El primer grupo sostiene que las personas migrantes son aquellas que han optado por dejar su país de residencia habitual, independientemente de la razón que haya motivado tal decisión. Es decir, sin importar si requieren o no protección internacional, el fenómeno y los alcances de la migración incluirían y acogerían a las personas refugiadas también. A contrario, desde el punto de vista residualista existe una aproximación distinta hacia la migración, categorizando a las personas migrantes como aquellas que han optado (de manera voluntaria) por trasladarse a otro país, independientemente de la motivación subyacente, siempre que esta no sea buscar protección internacional. Esto las distingue de las personas refugiadas⁹, como aquellas que demandarían una protección legal distinta y más específica. Es esta segunda aproximación terminológica la que se empleará en la investigación.

Precisamente, el hecho de que las personas no puedan planificar un viaje y, por lo tanto, se vean forzadas a huir, se asociará con la movilidad o el desplazamiento forzado, toda vez que se manifiesta más allá de toda voluntad del individuo de desarraigarse y demanda de los Estados de acogida un análisis de protección internacional. Sin embargo, en cualquiera de los casos, la protección a las personas en situación de movilidad (migrantes y refugiados) debe de ser garantizada hasta la etapa de integración, inclusive.

En esta etapa suelen surgir los más grandes retos para acoger a población migrante y refugiada. Así, la presencia de personas que no comparten el mismo vínculo de nacionalidad, sumada la percepción que se tiene sobre ellas ha hecho que se observe al fenómeno del desplazamiento con desconfianza y temor y se agraven los condicionamientos para su ingreso al territorio. Estos aspectos son reforzados con mayor frecuencia por los medios de prensa que asocian a dichas poblaciones con potenciales amenazas. Por ejemplo, el diario *The Washington Post* condujo un estudio sobre la percepción de la inmigración en Estados Unidos a través de los reportes de prensa y fotos, y concluyó que los medios refuerzan la narrativa de la “amenaza latina”, retratando a los inmigrantes como criminales incapaces o no dispuestos a integrarse en los Estados Unidos¹⁰.

Esta situación, sumada a las crecientes demandas sociales que apuestan por el rescate o reivindicación de una sola identidad nacional, ha despertado la necesidad de reorientar la

⁹ Carling, Jorgen (2017) “Refugee Advocacy and the Meaning of ‘Migrants’”. In *Peace Research Institute*, N° 2. Available in: <https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=326&type=publicationfile>

¹⁰ Diario *The Washington Post* “The news media usually show immigrants as dangerous criminals. That’s changed — for now, at least”. Publicado el 27 de junio de 2018.

defensa de los Estados hacia aquellos lugares en donde es más probable ponerla en riesgo: las fronteras. De esta manera, la movilidad y el tránsito de personas, otrora alentado por el fenómeno de la globalización, se ha visto severamente cuestionado por la presencia de formas ortodoxas de resguardo de la seguridad territorial de los Estados. Ello está asociado a un enfoque de seguridad propia de la era post Westfalia, en donde los Estados nacionales se iban consolidando y, en donde la preservación de sus fronteras y soberanía era la principal preocupación¹¹.

Si bien los mayores ejemplos de restricciones y acuerdos migratorios se han dado en el contexto europeo y norteamericano a partir de las situaciones de África y Oriente Medio, no es menos cierto que en los últimos años la región americana también ha experimentado fenómenos complejos de desplazamiento que han dejado como consecuencia la imposición de severas restricciones para el ingreso al territorio. Concretamente, situaciones como la centroamericana, con las caravanas de migrantes que iban camino a Estados Unidos¹², y la situación actual venezolana, objeto de esta investigación, han demandado de los Estados respuestas migratorias urgentes y rápidas para atender dichos flujos. Sin embargo, el gran cuestionamiento sigue siendo si tales respuestas o medidas adoptadas han encontrado su justo límite en el ejercicio de los derechos humanos, o simplemente han apostado por la restricción en el ingreso de personas. Tanto más si estas han podido tener algún impacto discutible en los sistemas de asilo, como en el caso peruano.

Es precisamente en esta situación en la cual los Estados, junto con los distintos actores involucrados en la materia, tienen un rol fundamental en materia de protección del individuo que cruza una frontera internacional y que se encuentra en su jurisdicción. Surge, entonces, el deber no solo ético – moral, sino jurídico de actuar con la finalidad de revertir con mayor prontitud este desequilibrio y fomentar una garantía de permanencia regular, y su integración real en la sociedad de acogida. Por lo tanto, resulta altamente importante que los Estados formulen políticas migratorias que atiendan a fenómenos migratorios concretos considerando inclusive las necesidades específicas que podrían tener las personas de acuerdo con la nacionalidad de procedencia¹³, y que tengan una aproximación o enfoque desde los derechos humanos que ponga como eje al individuo y su protección.

Así las cosas, uno de los más grandes retos que deben afrontar los Estados en relación con las personas es la implementación en las respectivas legislaciones internas de sus obligaciones jurídicas, contenidas en fuentes convencionales ratificadas por los mismos. Pero no solo ello, igual o más importante es la fase de la operacionalización, vale decir, la creación de políticas migratorias que acojan, en la práctica, los estándares desarrollados por distintos organismos internacionales siempre bajo una interpretación *pro-persona*, en donde se aplique aquello que resulten más garantista.

¹¹ Hassan, Daud (2006) "The Rise of the Territorial State and the treaty of Westphalia". En *Yearbook of New Zealand Jurisprudence*. Vol.9.

¹² Véase más en: Diario BBC "Caravanas de migrantes: la histórica oleada de indocumentados de todo el mundo que está llegando a México". Publicado el: 24 de abril de 2019.

¹³ United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) *Migration and Development: a Human Rights Approach*.

Esta realidad es muy cercana a la de las 5.1 millones de personas que se han visto forzadas a salir de Venezuela¹⁴ con miras a buscar un nuevo lugar seguro donde residir. El Perú se ha convertido en uno de los destinos de mayor acogida de esta población, y uno de los primeros países de la región en garantizar, además, una respuesta migratoria que en un primer momento fue garantista y receptiva. Así, mediante la expedición de los PTP's se buscó asegurar la permanencia regular de las personas en el territorio nacional; sin embargo, conforme las cifras iban incrementando, la percepción de dicha población, sumada al argumento del colapso de servicios públicos, hizo que se introduzcan nuevas políticas con la finalidad de restringir la admisión de población venezolana en el Perú. El culmen de dichas políticas fue la exigencia de una visa humanitaria requerida antes del ingreso al territorio peruano.

La presente investigación analizará si esta política migratoria se rige bajo estándares de derechos humanos, considerando la situación actual de Venezuela. En particular si los requisitos solicitados son posibles de ser reunidos en un contexto de desabastecimiento y crisis social y política. Asimismo, se estudiará el impacto de estas regulaciones tanto en el sistema migratorio como en el sistema de asilo.

Con relación al sistema migratorio, claramente una política migratoria, cada vez más restrictiva, no genera ni generará los efectos que busca, es decir, no evitará el ingreso de personas. Por el contrario, las personas seguirán ingresando, tal vez no lo harán por los puestos de control formales y habituales, pero buscarán mecanismos para transgredirlos y finalmente acceder. Esto incide en la protección que no se ofrece a las personas y que redundará en la exposición a situaciones de riesgo que pueden encontrar en la ruta. Además, resulta paradójico pues los números de ingresos solo descenderán en el papel, mientras que la realidad solo invisibilizará a aquellas personas que se ven forzadas a desplazarse, quienes de cualquier manera, buscarán ingresar, al margen de los puestos fronterizos regulares establecidos por el Estado.

Sobre los efectos que esta política ha tenido en el sistema de asilo existen grandes preocupaciones vinculadas esencialmente al cambio en el procedimiento de asilo para quienes arriban por la frontera norte de Tumbes (CEBAF), modificada a partir del 22 de junio de 2019. Así, se ha establecido un proceso con plazos distintos, de modo que las personas que lo solicitan no transiten hacia el interior del país, sino que permanezcan establecidas en el CEBAF hasta obtener una respuesta sobre tal proceso. Esta medida implementada en el principal punto de ingreso se concibe para evitar el "mal" uso del sistema de asilo para el ingreso y permanencia de las personas que no contaran con visa humanitaria. No obstante, como se verá, esta medida podría terminar repercutiendo en las personas en necesidad de protección internacional, a la vez que termina generando una diferenciación cuestionable entre quienes solicitan asilo en la frontera norte y quienes lo hacen desde Lima u otras ciudades del país (ODE's).

Como se sostendrá, la lógica detrás de la adopción de dicha medida aparentemente atiende a dotar de legitimidad a una disposición migratoria como la visa humanitaria, y con ello evitar que el sistema de asilo albergue a personas en situación irregular. Sin embargo, no debe

¹⁴ Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes Venezolanos, *América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región*.

perderse de vista que la finalidad de este sistema no debería ser dotar de contenido la norma migratoria, sino evaluar caso a caso si las personas solicitantes de la condición de refugiada, sin distinción de ningún tipo, tengan o no elementos para recibir dicho estatus. El enfoque de este sistema tiene una relación más estrecha con una mirada de protección, antes que con una de corte migratorio.

La hipótesis que plantea esta investigación es que el endurecimiento de la política migratoria peruana en relación con la población venezolana ha impactado en el proceso de determinación del estatuto de refugiados en la frontera norte del Perú, brindando menos garantías para la observancia de los derechos al debido proceso e igualdad y no discriminación. Para acreditar tal hipótesis, esta investigación propone los siguientes objetivos específicos: (i) plantear las tensiones jurídicas que existen entre la potestad de regular la política migratoria de los Estados (soberanía), y el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos suscritas por los Estados (límites a tal potestad); (ii) analizar el estado de la cuestión de la movilidad de la población venezolana en el Perú y cuál sería el marco jurídico aplicable; y (iii) evidenciar el deterioro de la política migratoria del Estado peruano en relación a la expedición del PTP y la visa humanitaria, y el impacto en el proceso de determinación del estatuto de refugiado en la frontera norte peruana.

La metodología seguida se ha abordado será con orientación hacia otras disciplinas, es decir se tratará de “una investigación [que] se caracteriza por incluir en el análisis de su objeto de estudio nociones y fuentes de otras disciplinas”¹⁵. No obstante, aunque por la naturaleza del estudio, este incluya definiciones de otras disciplinas asociadas al campo de la movilidad humana, no dejará de abordar conceptos y nociones jurídicas, las cuales serán el sustento para justificar la hipótesis planteada.

En esa línea, la investigación analizará los instrumentos internacionales, como fuentes convencionales sobre protección de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Y más específicamente, se incluirá la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, así como el Protocolo de 1967 que la complementa. De igual manera, será de utilidad la revisión de instrumentos de *soft law* como la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Asimismo, se acudirán al marco jurídico nacional sobre migración. Este incluye, entre otras disposiciones, la Política Nacional Migratoria 2017 – 2025, el Decreto Legislativo 1350 y su reglamento, y la Ley 27891 “Ley del Refugiado”, y su reglamento.

Las herramientas metodológicas que se utilizarán serán cualitativas. Al respecto, se han llevado a cabo cinco entrevistas a especialistas en materia de refugio y migración, que se desarrollan tanto en el sector gubernamental, sociedad civil, ONG’s, y academia, y que les ha permitido tener una aproximación muy cercana al procedimiento de asilo en la frontera norte. De igual manera, se solicitaron dos accesos de información pública tanto a la Superintendencia Nacional de Migraciones, como a la CEPR, recibándose solo el primero de ellos. La información recabada permitirá dotar de sustento a las afirmaciones que se realicen, principalmente en el capítulo tres. Sin perjuicio de ello, se incluirán diferentes fuentes jurídicas

¹⁵ Fernández, María de los Ángeles et al (2015) *Guía de investigación en Derecho*.

de Derecho internacional, así como de los pronunciamientos e informes de organizaciones y organismos internacionales, ONG's y fuentes doctrinales que permitirán dar mayor solidez a los planteamientos propuestos.

Con ello presente, la relevancia actual de la investigación recae en identificar cómo en el caso peruano, una medida de carácter migratorio ha demandado una legitimación, cuestionable, de parte del sistema de asilo mediante la creación de un procedimiento de determinación del estatus de refugiado distinta. En particular, en el puesto fronterizo ubicado en la ciudad de Tumbes, en el complejo fronterizo del CEBAF al norte del Perú, que se caracteriza por recibir altos flujos de ingresos.

La contribución que se realizará permitirá comprender cómo se viene manejando una coyuntura regional y actual que involucra la llegada de personas venezolanas en el principal país receptor de solicitudes de asilo, el Perú. Ello demandará analizar si los procedimientos administrativos a los que acuden son conducidos conforme a las reglas del debido proceso y con garantías suficientes para asegurar que responde al principio de igualdad y no discriminación. Tanto más si se trata de personas optan por acudir al sistema de asilo, en donde es imperativo que estas garantías se vean reforzadas por la situación de huida que potencialmente pueden experimentar.



1. Capítulo 1: La potestad migratoria del Estado, ¿cómo compatibilizar el ejercicio de la soberanía y el respeto de las obligaciones de derechos humanos?

“En un mundo interconectado, es necesario que se aplique a la movilidad humana un enfoque basado en la dignidad, y no en el cierre de las fronteras y la criminalización”¹⁶

1.1. Estado de la cuestión: el incremento de flujos migratorios en la actualidad

En la actualidad, se evidencia que el incremento de los flujos migratorios ha sido sostenido a nivel mundial. Así lo refleja la estadística mostrada por la OIM en su reporte de 2020, la cual muestra que “en 2019 había en el mundo aproximadamente 272 millones de migrantes internacionales, una cifra equivalente al 3,5% de la población mundial (...). El total estimado de 272 millones de personas que vivían en un país distinto de su país natal en 2019 es superior en 119 millones a la cifra de 1990 (en 153 millones) y triplica con creces la de 1970”¹⁷.

Ello es evidencia de cómo han ido evolucionando los flujos migratorios a lo largo de los años hasta la actualidad. A nivel histórico, dos hechos que influenciaron en la fluctuación de estas cifras tienen directa relación con la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), eventos que iniciaron la era de la globalización. Este periodo abanderó una mayor apertura de fronteras, un intercambio a todo nivel, y una mayor flexibilización de políticas para el ingreso y salida de personas. La pregunta de fondo sería si hoy se mantiene esa apertura.

La respuesta es negativa, si se toma en consideración que la globalización puso también de manifiesto nuevos peligros, tales como el atentado del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, que trajo como resultado una mirada mucho más escéptica de la migración. A partir de eventos como este, las políticas migratorias empezaron a reforzarse, elevando las dificultades y requisitos para las personas que deciden desplazarse. Como señala Petricevic:

The generation that once loathed the Berlin Wall and took a painstaking journey toward its demise finds itself, once again, in an environment surrounded by border fences. There are four times as many fences being erected on countries' borders than when the Berlin Wall fell¹⁸.

De esta manera, algunos factores que condicionaron la migración están vinculados a la preservación de la seguridad nacional aunada a la percepción del extranjero como el “invasor”. Comúnmente se le ha asociado no solo a la comisión de hechos violentos, sino al aprovechamiento de servicios sociales vinculados al ejercicio de derechos solo disponibles para nacionales de un Estado, por ejemplo, el acceso a salud y educación pública. Todo ello, en su conjunto, han mostrado también el crecimiento de brotes xenófobos que han empezado

¹⁶ UN General Assembly (2016) Informe del ex Secretario General De Naciones Unidas Ban Ki Moon “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes”.

¹⁷ International Organization for Migration (IOM). *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. P. 25 y 27.

¹⁸ Petricevic, Vanja (2018) “Unwanted Immigration: Has the Concept of State Sovereignty Become Obsolete?”. En *Canadian Global Affairs Institute*”.

a surgir y tener acogida en las distintas sociedades¹⁹. Este rechazo al extranjero se ve cada vez más legitimado por quienes ostentan o buscan tener el poder siendo aprovechado particularmente por aspirantes a puestos gubernamentales²⁰.

De hecho, los discursos de corte nacionalista han empezado a tener mayor recepción pues tienen como eje central el rechazo de la población extranjera como contracara de la protección de los derechos de los nacionales. Ello con la finalidad de ganar más adeptos a través de medidas populistas, que comúnmente se encuentran asociadas a la exclusión de extranjeros en las fronteras o el empleo de mecanismos sumamente rígidos para permanecer de manera regular en el territorio. Un ejemplo actual de ello es el creciente discurso populista de líderes políticos nacionalistas en Europa²¹, y también en América Latina. El caso peruano ha puesto de manifiesto cómo algunos personajes políticos han rechazado la asimilación de población venezolana, exigiendo su expulsión del territorio²², e incluso sancionando a empleadores que contraten a dichas personas²³.

De esta manera, el resguardo territorial junto a los brotes xenófobos contra la población en situación de movilidad ha venido condicionando la situación actual de miles de personas que optan por dejar sus países de origen en búsqueda de un nuevo lugar donde empezar. En los últimos años ello ha puesto en evidencia una concepción peyorativa de lo foráneo que denota la creencia de un orden internacional marcado por jerarquías. Esto implica que los nacionales de un Estado no solo ven a su propio Estado-nación como superior a los demás, sino que reclaman para sí el ejercicio exclusivo de derechos.

Todo ello, ha llevado a que los Estados reconfiguren sus políticas migratorias, cuya justificación se asienta en la protección de la integridad territorial frente a las amenazas que supone el ingreso de extranjeros sin un riguroso control migratorio. Como se verá en los siguientes acápite, esto, lejos de desincentivar la migración ha repotenciado redes delincuenciales que exponen a todo tipo de riesgos a las personas, obligándolas a vulnerar los controles regulares impuestos por los Estados para subsistir.

¹⁹ Al respecto, se entenderá por xenofobia “el conjunto de los discursos y de las prácticas que tienden a designar en forma injustificada al extranjero como un problema, un riesgo o una amenaza para la sociedad [que lo ve como extraño] y que quiere mantenerlo alejado, ya sea que el extranjero esté lejos y en posibilidades de inmigrar a esta sociedad, ya sea que sea un recién llegado a su seno o que ya se haya instalado en ella desde hace mucho tiempo. Véase más en: Valluy, Jérôme (2008) “Xénophobie du gouvernement, nationalisme d’État”. Tomado de GALL, Olivia “Hilando fino entre las identidades, el racismo y la xenofobia en México y Brasil”. En *Desacatos*, núm. 51, mayo-agosto, 2016. P. 2

²⁰ Por ejemplo, el Partido italiano “Forza Nuova” protestó frente a la presencia de población migrante, asociándolos a la comisión de determinados crímenes. Véase más en: “Racist poster by Italian far-right party calls for urgent reaction by authorities”. En *The Voice of antiracism movement in Europe* (2017). Otro ejemplo es el caso de Viktor Orban, actual presidente de Hungría, cuyo discurso político está centrado en la promoción de políticas anti inmigratorias. Véase más en: Diario El Diario “La paradoja húngara: en el país europeo más xenófobo de la UE solo vive un 1% de población extranjera”. Publicado el 18 de mayo de 2019.

²¹ Deardoff, Sarah (2018) “Xenophobia toward Refugees and Other Forced Migrants”. En *World Refugee Council*, Research Paper No. 5.

²² Véase más en: BBC “Crisis en Venezuela: cuán cierto es que hay una ola de xenofobia hacia los venezolanos en Perú”. Publicado el 2 de octubre de 2019.

²³ Véase más en: Ordenanza Regional N° 163-2019-CR/GRC.CUSCO aprobada por el Gobierno Regional de Cusco el 30 de mayo de 2019.

1.1.1. Razones que motivan el desplazamiento de las personas

El endurecimiento de las fronteras no ha sido sinónimo de una disminución del número de personas que se desplazan a nivel mundial, por el contrario, las personas han seguido movilizándose y buscando nuevas alternativas para volver a empezar. No obstante, no todas las personas abandonan sus países de origen por las mismas razones. De ahí que resulte tan importante comprender qué razones podrían coadyuvar al crecimiento exponencial de la población extranjera en un tercer Estado. Como lo ha señalado el ex Secretario General de Naciones Unidas:

La gente se desplaza por muchas razones: para estudiar en el extranjero, para reunirse con la familia, para buscar empleo y medios de sustento, y para labrar un porvenir mejor a sus hijos. Otros abandonan su país huyendo de la delincuencia, la violencia, los conflictos, la persecución, la inseguridad, la discriminación, los desastres, la degradación ambiental y la pobreza. La mayoría de las personas se desplazan entre países en desarrollo, o de estos a los países desarrollados²⁴.

A modo enunciativo y no taxativo, dentro de las diversas razones por las que las personas suelen dejar sus Estados se evidencian, por ejemplo, regímenes autoritarios en donde se da la vulneración masiva de derechos humanos, como en el caso de Siria, en donde el régimen de Bashar Al – Asad es uno de los principales responsables de ataques a la población civil²⁵. O sin ir muy lejos la situación de Venezuela que es materia de esta investigación, en donde se ha evidenciado un profundo deterioro de las libertades y derechos fundamentales. Incluso, ello ha conllevado a que se abra una investigación preliminar sobre la situación de Venezuela ante la CPI²⁶.

No solo la comisión de crímenes internacionales se ha constituido también como un factor que promueve la migración masiva de personas. Solo por citar un ejemplo se encuentra Ruanda en donde se perpetró un genocidio contra los tutsis, en donde aproximadamente 800,000 personas fueron asesinadas entre abril y julio de 1994 en el genocidio que ocurrió. Esto llevó a que, a fines de agosto de 1994, el ACNUR estimase que había más de dos millones de refugiados en países vecinos, incluidos unos 1,2 millones en Zaire, 580,000 en Tanzania, 270,000 en Burundi y 10,000 en Uganda²⁷.

Debe considerarse también que en los últimos años el número de personas que abandona su país de origen o residencia por condiciones climáticas se ha acrecentado, como sucede en Somalia, Yemen o Sudán del Sur²⁸, en donde la degradación medioambiental ha empujado a los nacionales de dichos Estados a buscar un nuevo lugar para su supervivencia. Todos estos hechos tienen como consecuencia principal el desplazamiento masivo de personas en búsqueda de condiciones elementales de vida, en donde el entorno sea propicio para su subsistencia.

²⁴ Ib. “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes”. Párr. 9

²⁵ Véase más en Amnesty International “Syria, country profile”.

²⁶ Corte Penal Internacional *Informe sobre las actividades del examen preliminar 2018*.

²⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) *The state of the world's refugees 2000: Fifty years of humanitarian action*. Oxford press. Chapter 10: P. 246

²⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) *El cambio climático y los desastres provocan cada vez más desplazamientos*. Publicado el 28 de junio de 2019.

Otro de los factores podría estar vinculado a situaciones de conflicto armado, y junto con ello el crecimiento de brotes terroristas. Así, los ataques terroristas perpetrados por determinados grupos armados condicionan en gran medida la vida en determinadas partes del hemisferio. Basta ver como ejemplo lo que ocurre en el Estado de Borno, Nigeria, en donde “la violencia etnoreligiosa ha sido un obstáculo de larga data para la seguridad doméstica. El desafío más reciente y violento a la seguridad nacional es el levantamiento de Boko Haram en el norte de Nigeria, que desencadenó una ola brutal de violencia, buscando imponer la ley *Sharia* en todo el país”²⁹. Ello ha llevado a que miles de ellos soliciten asilo en Maradi, Níger, en abril de 2019³⁰.

A ello debe añadirse causas como la delincuencia transnacional manifestada, por ejemplo, en la trata y el tráfico ilícito de migrantes, el aumento de la violencia producto del narcotráfico y los grupos del crimen organizado. Todo ello genera un impacto sumamente perjudicial en las comunidades locales, promoviendo, en muchos de los casos, su reclutamiento y participación en actividades delictivas. Como señala la CEPAL:

La relación entre la trata de personas, los procesos migratorios y la violación de derechos se muestra cada vez más evidente. En los últimos años ha habido avances conceptuales significativos que llevaron a que la situación de las víctimas de trata constituya un problema prioritario en la agenda internacional sobre migración y derechos humanos. Casi por definición se ha convertido en un delito transnacional, que exige ser encarado por los Estados adoptando una serie de medidas que aseguren el respeto de los derechos de las víctimas y el enjuiciamiento de los tratantes³¹.

Todos estos factores expuestos restan perspectiva de futuro a las personas que habitan en dichos territorios, apartándolas de sus empleos, centros de estudio y actividades cotidianas, y, en consecuencia, obligándolas a desplazarse dentro y fuera de las fronteras. De esta manera, el desbordante número de personas que llegan a países en búsqueda de alternativas para mejorar su calidad de vida y ponerse a recaudo, junto con los riesgos propios que estos fenómenos han supuesto para los Estados, ha obligado a replantear las políticas de fronteras flexibles. Y, en consecuencia, muchas políticas migratorias empezaron a reflejar una concepción más ortodoxa de seguridad nacional, en donde el resguardo del territorio y las personas que comparten el vínculo de la nacionalidad es el eje de protección, y no el respeto de derechos sin distinción por nacionalidad.

A partir de lo anterior, un justo medio radicaría en una ponderación entre seguridad nacional y la protección de la población migrante, en términos amplios. De este modo, no se sacrificarán sus derechos, ni se les dejará en desprotección. Por el contrario, deberá buscarse un balance entre ambos, procurando no aunar mayores dificultades a su situación de vulnerabilidad. En este panorama, la migración y la movilidad forzada de personas se ha insertado en el centro de los debates actuales debido a sus efectos en las sociedades de acogida.

²⁹ Rule of Law in Armed Conflicts (2019). *Nigeria situation*.

³⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) “Los violentos ataques en Nigeria empujan a miles de refugiados a Níger”. Comunicado de prensa publicado el 28 de mayo de 2019.

³¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006) *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. P. 283.

Así las cosas, el aumento de los flujos migratorios resulta un desafío complejo por los múltiples factores que la motivan, pero a la vez, una oportunidad tanto para los países de envío como para los de recepción. En el primero de los casos, aun cuando los países emisores “pierden” personas trabajadoras que optaron por migrar a un tercer país, se beneficiarán de las remesas enviadas. Por ejemplo, en términos estrictamente económicos, “en 2018, la India, China, México, Filipinas y Egipto fueron (en orden descendente) los cinco principales países de destino de las remesas, aunque la India y China se situaron muy por encima de los demás, con entradas superiores a 67.000 millones de dólares de los Estados Unidos cada una”³².

De igual manera, en los países con mayor bonanza económica, que se convierten en receptores, la migración aliviará el déficit demográfico y de la fuerza laboral. Así, en el caso de Estados Unidos “un 38% del déficit de la fuerza de trabajo es cubierto por personas inmigrantes latinoamericanas, de los cuales un 80% proviene de México y Centroamérica”³³. No obstante, existen también quienes señalan que algunas experiencias han demostrado que la fuerza laboral migrante incrementa las tensiones sociales y culturales³⁴. Una de las manifestaciones de estas tensiones culturales puede ser la formación de comunidades, que no logran una integración en el país de acogida, lo que comúnmente se conoce como guetos. Esto ha sido referido por una misión de Naciones Unidas en terreno que ha verificado la condición en la que se encuentran los Rohingya en Myanmar, equiparándola a la exclusión vivida por los judíos durante la segunda guerra mundial³⁵.

En vista de lo anterior, se ha despertado en los Estados reacciones generalmente adversas para hacerle frente a este fenómeno y disminuir lo más posible el ingreso de personas extranjeras. Así, bajo la premisa de la seguridad nacional, se han adoptado políticas poco convenientes que han convertido a las fronteras en espacios más herméticos, reservados solo para unos cuantos, es decir, los que comparten el vínculo de la nacionalidad, dejándose a un lado a las personas extranjeras.

1.1.2. Migración regular vs. Migración irregular: un desafío complejo para los Estados

Una de las principales diferencias en materia de acceso a derechos y medios de integración de la población migrante está determinada por el estatus jurídico con el que se cuenta. Es decir, las políticas migratorias suelen contemplar dentro de sus beneficiarios solo aquellas personas que puedan cumplir con todos los requisitos para el ingreso al territorio del Estado.

Una persona será migrante irregular siempre que no haya accedido al territorio por los puestos de control establecidos por el Estado. Pero a ello hay que sumarle otros escenarios, que implican, por ejemplo, el haber ingresado con un documento formal, y bajo los parámetros estatales definidos, pero cuya situación se torna irregular debido al exceso de tiempo de

³² Ib. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. P. 39

³³ Canales, Alejandro (2019) *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. En CEPAL.

³⁴ Gannon, John (2001) “Growing Global Migration and Its Implications for the United States”. En *NIE*. P. 1.

³⁵ Diario The Guardian. “UN official likens Rohingya living conditions to Nazi concentration camps”. Publicado el 4 de julio de 2019.

permanencia otorgado para los propósitos del viaje. De igual manera, se incurrirá en situación irregular cuando se abandona un territorio sin transitar por un punto de control. Y, también, cuando las personas que solicitan asilo (protección internacional) son rechazadas en última y definitiva instancia, y no cuentan con documentación que les habilite a permanecer en el territorio³⁶.

La OIM ha resumido esto de manera muy apropiada al señalar que “hay numerosas vías que conducen a la irregularidad, como los cruces de fronteras sin autorización, la permanencia en el país cuando ha expirado el visado, el trabajo en contravención de las condiciones del visado, el nacimiento de padres en situación irregular, o la permanencia en el país tras la denegación de una solicitud de asilo”³⁷. Todas estas modalidades privan de un estatus jurídico al individuo.

En ocasiones, y como se abordará en el segundo capítulo, las políticas migratorias se formulan al margen de los derechos humanos hacen imposible el cumplimiento de requisitos para la admisión o permanencia, fungiendo como muros invisibles en las fronteras. Esto tiene un efecto en cadena, pues como se adelantó, los elevados requisitos para el ingreso no desincentivan a las personas, por el contrario, las obligan a reformular sus planes, encontrándose en la necesidad de buscar alternativas que les permitan ingresar. Tras su ingreso, se encuentran dentro del territorio en una situación invisible, sin poder ejercer efectivamente sus derechos, siendo ciudadanos de “segunda categoría”. Como señala Ceriani, “lamentablemente, para muchos Estados la situación migratoria irregular funciona como una frontera jurídica que impide el acceso a los derechos humanos fundamentales”³⁸.

De manera general, la regla sobre la admisión de los extranjeros es que esta se realice conforme las disposiciones legales y migratorias establecidas en la legislación nacional. Sin embargo, en la práctica, existen alrededor del mundo un sinnúmero de personas que, al no contar con los requisitos, buscan ingresar por otros conductos, evadiendo con ello los puntos de control y la ley. Esta evasión a las disposiciones migratorias de los Estados ocurre generalmente cuando existen mecanismos sumamente complejos para el ingreso al territorio en condiciones de regularidad.

Existe, entonces, una relación de proporcionalidad entre el incremento de los flujos migratorios y la rigidez de las políticas migratorias, lo que a su vez ha generado que sea más complejo – pero no ha desalentado el acceso al territorio de un Estado pese a la dificultad o altos requisitos para la admisión. Un ejemplo cercano es el caso del Perú con relación a la recepción de población venezolana y los requisitos cada vez más rigurosos para permitir su ingreso al territorio, tales como el contar con un pasaporte u otros requisitos difíciles de gestionar en el contexto venezolano actual, como el documento de antecedentes penales apostillados³⁹. Todas estas exigencias, han empujado a la creación de mecanismos al margen de la ley para el ingreso al territorio que, en última instancia, se apartan de los propósitos del control de la migración y coadyuban, más bien, a fomentar la migración irregular.

³⁶ Ib. *Migration and Development: a Human Rights Approach*. P. 15

³⁷ Ib. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020*. P. 34

³⁸ Ceriani Cernadas, Pablo y Ricardo Fava (eds.) (2012). “Políticas migratorias y derechos humanos”. En *Remedios de Escalada: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús* (UNLa). P. 13.

³⁹ Véase más en: 800noticias “¿Atrapados en Venezuela? Incrementan las trabas para salir del país”. Publicado el 5 de octubre de 2018.

Como se ha advertido, los ordenamientos jurídicos de los Estados prevén disposiciones para que las personas extranjeras puedan circular libremente en situación de regularidad y gozar de un estatus jurídico, traducido en una calidad migratoria que los proteja. Ahora bien, el ingreso a un país en violación a la ley migratoria no debería implicar el despojo o desconocimiento de los derechos humanos reconocidos en los distintos instrumentos internacionales. Como ha afirmado el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares, “cualquiera que sea la modalidad de su estancia, (...) no pueden ser privados jamás de los derechos fundamentales que les asisten debido a su situación irregular”⁴⁰. En igual sentido, esto no exime a los Estados de establecer mecanismos de protección sin discriminación por la situación jurídica de las personas migrantes⁴¹.

Aun cuando se trata de un estándar consolidado, las situaciones que comúnmente evidencian políticas restrictivas de protección están asociadas a la indefensión a la que se encuentran expuestos los migrantes en situación irregular, quienes frecuentemente son víctimas de abusos que se concentran principalmente en la ausencia de documentación, la asistencia legal, la inserción laboral, y el acceso a derechos sociales como salud, educación, entre otros. Además, como ha señalado el precitado Comité, por lo general, “viven con miedo a ser denunciados a las autoridades de inmigración por los prestadores de servicios públicos o por otros funcionarios, o bien por particulares, lo que limita su acceso a los derechos humanos fundamentales y a la justicia y los hace más vulnerables a la explotación y los abusos laborales y de otro tipo”⁴².

Finalmente, en este complejo contexto, los Estados suelen imponer cargas adicionales a la situación de irregularidad migratoria, aspecto que pone a gravar la situación de los individuos y los deja al margen de la ley. Las políticas migratorias tienen un impacto diferenciado en la población migrante, afectando aún más a aquellos que se encuentren en situación irregular. Esto porque algunos Estados receptores tendrán una política de recepción más agresiva, lo que implica la ausencia de un marco jurídico que ampare el ejercicio de derechos y, por ende, su visibilidad en todo el engranaje institucional del Estado.

De hecho, muchos Estados recurren a la “imposición de restricciones graves a derechos fundamentales como la salud o la educación de los migrantes irregulares en tanto instrumento de lucha contra la migración irregular. Esto instrumentaliza los servicios de salud y educación para el control migratorio, en lugar de considerar su disposición, protección y garantía independientemente de la condición migratoria de los individuos”⁴³.

La presencia y acogida de personas migrantes y refugiadas plantea innumerables retos, dos de ellos, señala Zapata-Barrero son problemas democráticos, “por un lado, el hecho de que

⁴⁰ UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (CMW) *General comment No. 2 on the rights of migrant workers in an irregular situation and members of their families* (2013).

⁴¹ International Organization for Migration (IOM) (2005). *Global Commission for International Migration, Migrating in an Interconnected World: new directions for action*.

⁴² *Ib.* *General comment No. 2 on the rights of migrant workers in an irregular situation and members of their families* (2013)

⁴³ Terminiello, Juan Pablo (2012) “Migración y derechos humanos. Reflexiones acerca de la protección de los derechos humanos frente a los retos contemporáneos de la migración internacional”. En *Agenda Internacional*. Año XIX, N° 30. P. 57.

exista una población no ciudadana regida por un sistema de derechos y deberes diferente al de la ciudadana; por otro lado, el hecho de que dentro de esta población exista una diferenciación en el sistema de derechos entre diferentes categorías de inmigrantes⁴⁴. En consecuencia, el migrante irregular, no tendrá amparo legal, es decir, no podrá ni acceder ni disfrutar de sus derechos fundamentales por la falta de documentación, lo que en términos prácticos significa que será invisible para el Estado de acogida, enfrentando, con ello, dificultades adicionales para su subsistencia y negando las posibilidades de integración en la sociedad.

1.2. El fenómeno migratorio como elemento de tensión entre soberanía y obligaciones de derechos humanos

Detrás de la formulación de las políticas públicas y en particular de una política migratoria, debe plantearse un análisis respecto de qué es lo que sustenta tal capacidad estatal. Esta prerrogativa, que emana de los Estados, es conocida como soberanía, y los alcances jurídicos de la misma han ido transformándose con el tiempo, en particular frente al protagonismo que han ido ganando los individuos en la conquista de sus derechos humanos.

Algunas cuestiones importantes de dilucidar están principalmente asociadas a los límites de esta: ¿es la soberanía una prerrogativa absoluta?, ¿qué determina el límite a la misma?, ¿en qué momento esta capacidad empezó a ser cuestionada? De manera breve y general, todas estas preguntas encuentran respuesta en un proceso que sucedió siglos después del nacimiento de la soberanía, tras la creación de los Estados – nacionales en la era post Westfalia, en donde la exaltación de la misma, como cuestión absoluta, era el discurso sostenido para la preservación de la integridad territorial.

Si bien en un primer momento los Estados eran considerados los únicos sujetos del Derecho internacional, creadores y destinatarios de las normas jurídicas internacionales, en la actualidad, la evolución del Derecho internacional permite interpretar este concepto como uno dinámico, cambiante y sobre todo funcional. En consecuencia, es evidente que ha habido una transformación desde su concepción en el Derecho internacional clásico hasta el Derecho internacional actual, estadio en el cual la soberanía comparte espacio con nuevas obligaciones cuya titularidad ostenta el individuo.

Este proceso es conocido como *humanización* y dota de contenido a los límites de la soberanía pues permite analizarla a partir de un contexto específico en el que el individuo y el respeto por sus derechos ha cobrado una vitalidad indiscutible. Precisamente, la conquista de derechos de los individuos ha surgido como contrapartida al ejercicio soberano de los Estados de ratificar tratados o instrumentos jurídicos que reconocen estos derechos e imponen obligaciones para garantizar su efectividad. Innegablemente la apertura de los Estados en el desarrollo del DIDH ha tenido un rol trascendental pues ha colocado al individuo en el centro de su regulación y protección.

Es en esa medida el DIDH ha irradiado en otros ámbitos, incluidos los espacios

⁴⁴ Zapata-Barrero, Ricard. (2001). "Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración". En *Revista CIDOB d'afers internacionals*. Nº. 53. P. 156

tradicionalmente dominados por el Estado, como el de seguridad nacional y políticas públicas por regular ámbitos en donde el individuo participa activamente. Algunos autores como Cassese⁴⁵, Cançado Trindade⁴⁶ y Meron⁴⁷, destacan que dentro de las principales características del proceso de humanización se encuentra la proliferación de fuentes normativas de derechos humanos. Algunos ejemplos, de instrumentos generales de protección de derechos humanos son el PIDCP, gestada en el marco de Naciones Unidas, la CADH en la región americana, el CEDH, en la región europea, y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, en África.

De igual manera, tratados más específicos de protección de derechos humanos, cuyos titulares principales son poblaciones vulnerables, comenzaron también a forjarse. Con relación a la protección específica de la población migrante, se encuentra, por ejemplo, la Convención internacional sobre la protección de los trabajadores migratorios y de sus familiares.

Asimismo, aun cuando se trata de una categoría distinta, conviene adelantar que, por las necesidades distintas y específicas que tiene la población refugiada, otras formas de protección se ha intentado brindar a nivel del Derecho internacional, por ejemplo, solo a nivel convencional se encuentra la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados, y el Protocolo de 1967 que la complementa.

Pero ello no ha sido lo único que ha caracterizado el proceso de humanización, sino también la producción cada vez más grande de documentos que, aunque no tienen carácter vinculante por no ser fuente de Derecho, sí han contribuido a posicionar al individuo y sus derechos de manera contundente. Así, resoluciones de órganos de Naciones Unidas, y otros documentos gestados en el marco de los distintos sistemas regionales de protección de derechos humanos han permitido la consolidación de estándares más protectores para el individuo, y más específicamente para la población migrante y también refugiada (*véase infra 2.2.1*).

Todas esas manifestaciones han permitido que el individuo obtenga mayor capacidad jurídica para activar mecanismos de protección en el Derecho internacional, que le permite reclamar por la vulneración de estos ante tribunales de derechos humanos cuando no encuentra una respuesta protectora de parte de su Estado (legitimidad activa). Y también siendo pasible de comparecer ante tribunales penales internacionales frente a la comisión de determinados crímenes establecidos en el DPI (legitimidad pasiva).

Sobre el particular, se podría pensar que la aparente relativización de la soberanía sería un factor que podría acabar minándola; sin embargo, hace falta una mirada más positiva de esta tensión entre soberanía y derechos humanos. En esa línea, autores como Dupuy señalan que “entre los diferentes tipos de sujetos, existentes o virtuales, del Derecho internacional, el Estado ocupa todavía y siempre un lugar privilegiado porque solo él posee la soberanía, es

⁴⁵ Véase más en: Cassese, Antonio (1993). *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*. Ed. Ariel.

⁴⁶ Véase más en: Cançado Trindade, Antonio (2006). *Humanização do Direito Internacional*. Ed. Del Rey. Belo Horizonte, Brasil

⁴⁷ Véase más en: Meron, Theodor (2006). *The humanization of international law*. Ed. The Hague Academy of International Law

decir la plenitud de las competencias susceptibles de ser concedidas a un sujeto de Derecho internacional”⁴⁸.

Bajo esta óptica, más que erosionarla, esta investigación sostiene que las nuevas obligaciones para con el individuo dotan de sentido y contenido a la soberanía, toda vez que se favorece el respeto de obligaciones que los propios Estados han adquirido en virtud de aquella. Como señala la OIM:

[...] The existing international legal framework actually creates a sustainable basis for having long-term migration governance with respect for the individual, as well as recognizing the states' competence to govern access and stay of non-nationals. It needs to be more widely understood that state sovereignty is not undermined when states develop migration management laws and practices that protect the rights of both regular and irregular migrants within their territory⁴⁹.
[Énfasis propio]

En esa línea, puede afirmarse que hoy el individuo ha adquirido un estatus propio que, sin negar las bases propias del Derecho internacional, las ha interpelado, haciendo favorable el respeto de sus derechos a todo nivel y sin distinción por ningún motivo, incluyendo la nacionalidad. A partir de ello, la soberanía ha ido transformándose y exige hoy del Derecho internacional una justa compatibilización con las obligaciones de derechos humanos. Esto en la temática que se desarrolla implica, en primera instancia, la elaboración de políticas migratorias que no discriminan en función de la nacionalidad.

Por lo tanto, contar con políticas y marcos regulatorios basados en un enfoque de derechos, no solo garantiza un mayor beneficio a los individuos, sino que favorece el respeto del Estado de Derecho y permite a los Estados fortalecer sus atribuciones soberanas, al mismo tiempo que tener un mayor y mejor control de la migración. De esta manera se podrá contabilizar y controlar adecuadamente los flujos migratorios por los puestos de admisión fronterizos, a la vez que se evitarán riesgos para el ser humano. Es en esa medida que, el ejercicio de la soberanía deberá estar en sintonía con las demás obligaciones que haya suscrito, no solo en el plano formal con la oportuna implementación de las disposiciones convencionales en la legislación nacional, sino también en el plano material en la operacionalización de las políticas migratorias.

1.2.1. La política migratoria de los Estados reinterpretada a la luz de los derechos humanos

La potestad estatal de manejar los flujos migratorios de quienes ingresan y/o permanecen en el territorio debe ejercerse con una mirada centrada en el individuo, que permita asegurar el respeto y garantía de derechos de quienes se encuentran bajo su jurisdicción, sean o no sus nacionales (principio de igualdad y no discriminación). Esto cuestiona el carácter absoluto del Estado traducido en el manejo e imposición de sus regulaciones, y exige una mirada más amplia e inclusiva.

⁴⁸ Dupuy, Pierre-Marie (1998). *Droit International Public*. París: Dalloz. P. 29

⁴⁹ Thompson, Laura (2013) "Protection of Migrants' Rights and State Sovereignty". En *International Organization for Migration (IOM)*.

Es cierto, entonces, que el aspecto medular no radica en cuestionar cuán efectivo es el control de los Estados en las zonas fronterizas. Se sabe que este no es nunca absoluto, y la mejor prueba de ello es la evolución del DIDH. La cuestión central se refiere, más bien, a dotar de contenido a estas obligaciones jurídicas, implementarlas en el marco normativo y materializarlas.

De esta manera, los Estados tienen el derecho de determinar cómo gestionarán sus políticas migratorias pues como se ha visto ya, en el marco de su soberanía, pueden y deben decidir acerca de las regulaciones en materia de ingreso y permanencia de extranjeros en su territorio, así como los procedimientos a seguir en materia de sanciones (administrativas) y su ejecución, y los mecanismos de seguridad que se adoptarán frente a eventuales amenazas.

Sobre el particular, algunos límites han sido claramente establecidos por la jurisprudencia de la Corte IDH, al señalar que si bien se puede otorgar un trato distinto a partir de la condición jurídica, o a partir del vínculo de la nacionalidad, esta diferenciación debe responder siempre a criterios razonables, objetivos, proporcionales y que no lesionen los derechos humanos (véase *infra* 3.3.2). Asimismo, “los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingresos y salidas de migrantes indocumentados a su territorio, los cuales deben siempre aplicarse con apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana”⁵⁰.

En la misma línea, el reciente Pacto Mundial sobre Migración ha reconocido la potestad soberana de los Estados a determinar su propia política migratoria y la prerrogativa de regular la migración dentro de su jurisdicción⁵¹. En este ámbito importa definir qué cuestiones normativas desarrolla una política migratoria. De acuerdo con lo desarrollado por la Corte IDH, esta “está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio”⁵². En ese sentido, su ejecución dependerá de la elaboración de medidas legislativas y normativas que regulen el ingreso y residencia dentro de cada país, teniendo presente como límite las obligaciones del Derecho internacional⁵³.

De ahí que resulte importante la aplicación de un enfoque de derechos humanos. Esto no solo será favorable sino que resultará imperativo porque brindará el marco para garantizar una adecuada protección de población que enfrenta situaciones diferentes de vulnerabilidad, por ejemplo, niños, niñas y adolescentes separados o no acompañados, población LGTBI, mujeres embarazadas, adultos mayores, entre otros. Contar con un enfoque de derechos humanos e interseccional en una política pública permite una mayor y mejor protección, y también resulta beneficiosa para los Estados quienes tendrán un mayor control sobre la población en situación de movilidad que reciben en su territorio, pudiendo desplegar de mejor manera sus obligaciones. De ahí la importancia de establecer con claridad las reglas jurídicas.

Aplicar este enfoque implica reconocer que los derechos humanos son inherentes a todas las

⁵⁰ Ib. “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Par. 119

⁵¹ Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular. “National sovereignty”. P. 4.

⁵² Ib. “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Par. 163.

⁵³ Ib. Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular. “People - centred”. P.4

personas, independientemente de su nacionalidad. Así lo ha señalado también el Comité de Derechos Humanos al reconocer que los derechos deben encontrarse “al alcance de todos los individuos, independientemente de su nacionalidad, entre ellos los solicitantes de asilo, los refugiados, los trabajadores migrantes y demás personas que estén en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado Parte”⁵⁴. El fin de una política migratoria no debe ser, pues, la discriminación en función de la nacionalidad, sino la consideración del contexto del país del que provienen los flujos migratorios para garantizar, de manera efectiva, un mayor orden en el ingreso de las personas nacionales y extranjeras.

Por lo tanto, contar con una política migratoria que tenga enfoque de derechos humanos es medular y nunca un asunto accesorio porque prevé la presencia de un marco normativo garantista que, establezca parámetros legales accesibles para quienes ingresan. Sobre el particular, la CIDH ha enfatizado que los derechos humanos deben ser el eje central de todo el proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Para ello, resulta fundamental que los Estados puedan “adoptar como marco referencial de su actuación los principios y las normas que reconocen los derechos fundamentales plasmados tanto en instrumentos internacionales, como en las constituciones y normas nacionales”⁵⁵. Esto último reflejaría al Estado, como sujeto indiscutiblemente soberano, capaz no solo de implementar y/o adecuar la normativa en su ordenamiento interno, sino también de dotarla de contenido a fin de garantizar los derechos de los individuos y de grupos en particular situación de vulnerabilidad.

Aun con todos estos estándares claros y desarrollados, distintas manifestaciones de rigidez en materia de admisión al territorio han sido reguladas en distintos países alrededor del mundo, los cuales han empezado a recibir flujos migratorios importantes. Como por ejemplo en el continente europeo que, frente al éxodo masivo de sirios, firmó el 18 de marzo de 2016 un acuerdo migratorio con Turquía para que fuese este país quien le hiciese frente a la llamada “crisis de los refugiados”⁵⁶.

Sin ir muy lejos, la rigidez migratoria también se ha manifestado en un continente como América, sobre todo en las respuestas otorgadas para la contención de flujos migratorios centroamericanos y de los provenientes de Venezuela. Por ejemplo, las legislaciones de países como Estados Unidos⁵⁷, Chile⁵⁸ o incluso Perú se han ajustado más al “modelo de seguridad aduanero o policial”, que incluye la gestión de permisos de ingresos y residencias, sin los cuales la entrada y permanencia dentro de estos países deviene irregular o fuera de la ley⁵⁹. Esto implica, de un lado, que esta población tenga que enfrentar situaciones de discriminación y desigualdad en el acceso a derechos⁶⁰ por motivo de su nacionalidad o condición jurídica; y, de otro lado, una comprensión parcial del fenómeno migratorio que

⁵⁴ Comité de Derechos Humanos (1986). Observación general No. 15, aprobada en el 27º período de sesiones

⁵⁵ CIDH *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Publicada el 15 de septiembre de 2018. P. 20

⁵⁶ Enrico, Alessandra (2018) “¿Cumple Turquía con el estándar europeo del “tercer país seguro”? Consideraciones a partir del acuerdo migratorio con la Unión Europea”. En *Inter Gentes Universidad de Mc Gill, Canadá Op-Ed*. Publicado el 9 de marzo de 2018.

⁵⁷ Véase más en: White House Executive Order “Border Security and Immigration Enforcement Improvements”.

⁵⁸ Véase por ejemplo, los requisitos para la visa consular de turismo o la visa de responsabilidad democrática de Chile

⁵⁹ Morales, Diego (2012) “Política migratoria y derechos humanos: consolidación de una agenda para proteger los derechos de los migrantes”. En *Derechos humanos en Argentina. Informe 2012*.

⁶⁰ Ib. “Políticas migratorias y derechos humanos”. P. 70

asocia la llegada de extranjeros a un problema, y no a una posibilidad de desarrollo y crecimiento a todo nivel.

En el caso peruano, pese a la aprobación del Decreto Legislativo 1350 y su reglamento, los cuales ciertamente son más protectores que la ley precedente (Ley de Extranjería 703), se han previsto determinados tipos de permisos para el ingreso y permanencia regular en el territorio para población venezolana, que no se replica en el caos de otras nacionalidades, y que en la actualidad no se ajustan al enfoque de derechos humanos previamente discutido. Estos nuevos requisitos, a todas luces son más limitativos si se analiza la situación política y humanitaria actual en Venezuela.

Si, por remisión se acude a la Política Migratoria peruana⁶¹, no se encontrarán mayores salvaguardas, ya que existen principalmente disposiciones a favor de la población nacional⁶². En específico de peruanos/as que se encuentran en el extranjero, peruanos/as que deciden migrar, y aquellos que deciden retornar al Perú, dejando grandes vacíos respecto de los extranjeros que vienen al Perú y la articulación con el tratamiento de personas con necesidades de protección internacional. Este es el caso de la política migratoria aprobada por el Estado peruano para la población venezolana, la cual se traduce en la exigencia de una visa humanitaria para cuyo acceso se demandan requisitos excesivos, que además podrían ser poco razonables para la tutela de derechos de dichas personas (véase *infra* 2.2.2).

Algunos autores describen que este tipo de políticas migratorias responden a una visión instrumental que “define la inmigración «deseada» de acuerdo con intereses y necesidades del país de destino”⁶³. Esto quiere decir que los requisitos para el ingreso y permanencia regular se impondrán de acuerdo con las demandas sectoriales del Estado de acogida, respondiendo a intereses estatales y sin perspectiva de derechos humanos que comprenda la situación del desplazamiento en sentido amplio.

Otro ejemplo actual surge de lo acontecido el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, fecha que marcó un antes y un después en el establecimiento de un “enfoque aduanero o policial” de las políticas migratorias en el mundo. Así, distintos países empezaron a ver el ingreso de población extranjera como una amenaza potencial a sus intereses y los de sus nacionales. Este hecho redefinió los alcances de la globalización atendiendo a los críticos de las políticas de “fronteras abiertas”, incrementó las tensiones que se presentaban entre migración y seguridad nacional, y, en última instancia, significó un retorno hacia concepciones más ortodoxas de soberanía.

La misma respuesta siguen recibiendo, casi 20 años después, las personas que proceden de las caravanas centroamericanas o venezolanas, o incluso personas que huían de la situación en Medio oriente por parte de Estados Unidos. Por ejemplo, a propósito del paquete migratorio promovido con la gestión del presidente Donald Trump, se vetó temporalmente cualquier ingreso de personas de determinadas nacionalidades, la gran mayoría de ellas provenientes de países árabes. Y, de igual manera, se ordenó la ampliación del muro

⁶¹ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2017) Decreto Supremo N° 015-2017-RE que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017 - 2025 Política Nacional Migratoria peruana 2017-2025.

⁶² Ib. Política Nacional Migratoria 2017 - 2025

⁶³ Ib. “Políticas migratorias y derechos humanos”. P. 72

fronterizo para impedir el ingreso de población mexicana y centroamericana, principalmente⁶⁴. Evidentemente esto no ha detenido los ingresos irregulares, lo que ha fomentado son riesgos directos al derecho a la vida e integridad de las personas⁶⁵.

Visto ello, se concluye que todas aquellas medidas o normativa que sean adoptadas por un Estado tendrán una repercusión directa en el ejercicio de derechos de los individuos. Por ello, el ejercicio de la soberanía demanda no solo el resguardo de su seguridad interna y protección de la integridad territorial, sino el respeto absoluto por los derechos de todas las personas, independientemente de su condición jurídica. Como señala Terminiello:

La aludida soberanía absoluta que los Estados argumentaban para la regulación de la política migratoria se ve severamente cuestionada cuando dichas políticas estatales están sujetas al escrutinio de las normas internacionales de derechos humanos. Este nuevo paradigma de control a la regulación migratoria se hace patente en aquellos países donde las cortes de justicia locales han desestimado la aplicación de leyes y disposiciones que coartaban el ejercicio de derechos humanos de los migrantes⁶⁶.

Por lo tanto, hoy en día resulta cuestionable, la apelación a la misma para justificar una política migratoria que no considere un enfoque de derechos humanos en su aplicación. El argumento que pondera la soberanía absoluta resulta insuficiente frente al *corpus iuris* de obligaciones que los Estados deben implementar en favor de las personas.

Finalmente, como se verá en el acápite siguiente, las políticas dirigidas a reducir la migración a cualquier costo solo sirven para exacerbar los riesgos planteados a los individuos y crear zonas de ilegalidad e impunidad en las fronteras, aspectos que terminan siendo ineficaces a los propios propósitos de la regulación migratoria. Por el contrario, los enfoques de gobernanza de la migración que se adhieren a los estándares de derechos humanos internacionalmente reconocidos sirven para reforzar la capacidad de los Estados para resguardar sus fronteras al mismo tiempo que cumplen con las obligaciones del Estado de proteger y promover los derechos de todas las personas que se desplazan⁶⁷.

1.2.2. Dos consecuencias de una política migratorias rígida: trasgresión de la ley y violación de derechos

A efectos de caracterizar qué implica una política migratoria que se aparta de consideraciones elementales de derechos humanos, se la denominará política migratoria rígida. Esta se considerará rígida precisamente cuando sus alcances contravengan o puedan poner en riesgo el ejercicio de los derechos de las personas. Para ello, ciertos indicios como la demanda de altos requisitos para el ingreso o permanencia regular del extranjero, o la imposición de requisitos poco probables de poder ser cumplidos por circunstancias ajenas (situaciones contextuales propias del país) o personales (intrínsecas de la persona), podrían

⁶⁴ Ib. White House Executive Order "Border Security and Immigration Enforcement Improvements".

⁶⁵ Por ejemplo, el caso de Sergio Adrián Hernández Güereca fallecido a causa de disparos de la patrulla fronteriza de Estados Unidos en Texas, en el año 2010. Véase más en: Diario El País "La Patrulla Fronteriza estadounidense mata a un adolescente mexicano en Ciudad Juárez". Publicado el 9 de junio de 2010.

⁶⁶ Ib. "Migración y derechos humanos. Reflexiones acerca de la protección de los derechos humanos frente a los retos contemporáneos de la migración internacional". P. 51 y 52

⁶⁷ United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2014) *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*.

evidenciar que una política migratoria no es compatible con los mínimos de derechos fundamentales.

Profundizando un poco más en las complejidades generadas, la exigencia de requisitos excesivos para la admisión a territorio, lejos de frenar el ingreso, fomenta la evasión legal y física para el ingreso. Es decir, obliga a que las personas que tengan extremas necesidades de salir de su país encuentren formas para sortear los controles establecidos y lograr ingresar al territorio. Como ha señalado la CIDH, “un efecto directo de las políticas migratorias restrictivas y la criminalización de la migración es la multiplicación de los pasos fronterizos informales e inseguros. Estos conducen a una mayor inseguridad y riesgos profundos de violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes, especialmente de mujeres, niñas, niños y adolescentes”⁶⁸.

Se adoptan, entonces, nuevas rutas que usualmente son más peligrosas, en donde no hay presencia de patrullas fronterizas o funcionarios migratorios, o en donde la geografía agreste impide un tránsito sencillo. Asimismo, las personas son expuestas a redes de tráfico de migrantes o trata de personas con promesas de encontrar trabajo. Esto, desde luego, ha ocurrido con personas venezolanas que, frente al impedimento legal de ingreso, contactan o son contactadas por redes de traficantes, que involucran redes de transporte terrestre, para el acceso al territorio⁶⁹. Esta situación ha sido advertida también por instituciones públicas como la Oficina de la Defensoría del Pueblo en Tumbes⁷⁰.

Ello no solo perjudica los derechos más esenciales de los individuos, como la dignidad, libertad, integridad y vida, sino que contraviene toda la lógica estatal pues impide tener un control real del incremento de flujos migratorios, y se encuentra lejos de impulsar una migración segura. Por el contrario, una política migratoria rígida, solo fomenta que la ley migratoria sea incumplida y los puestos de acceso regular sean vulnerados, dejando a la población migrante en situaciones de mayor riesgo, como ocurre en Estados Unidos⁷¹. Precisamente Jones, citando la situación de la rigidez fronteriza sostenida por Estados Unidos y por la Unión Europea describe:

The Tucson, Arizona coroner's office saw a substantial increase in the number of migrant deaths in the years after the hardening of the border, as migration routes shifted to the more dangerous deserts.

Similarly, when the European Union and Member States fortified borders in 2015, there were a record 3,771 reported deaths at the edges of the European Union. In 2016, with the easier land route through the Balkans and Eastern Europe closed, the rate of deaths has increased further, with more than 3,000 deaths recorded through July—a 50 percent increase from the previous

⁶⁸ CIDH Comunicado de prensa “CIDH insta a El Salvador, Guatemala, Honduras y México a garantizar los derechos de las personas migrantes y refugiadas que se desplazan por la región”. Fecha de publicación: 7 de febrero de 2020.

⁶⁹ Al respecto el video y reportaje realizado por el periodista Ralph Zapata evidencian el ingreso por Carpitas y Aguas Verdes. Véase más en Diario El Comercio “Las rutas ilegales de la migración: aumenta el ingreso irregular de extranjeros a Perú”. Publicado el 21 de septiembre de 2019.

⁷⁰ Véase Diario La República “Piura: capturan a “coyote”, traficante de migrantes, con 8 extranjeros”. Publicado el 27 de septiembre de 2019. En el mismo sentido ver “Tumbes: “Coyotes” ingresan a venezolanos por nuevas rutas”. Publicado el 16 de diciembre de 2019.

⁷¹ Véase Diario BBC “Sufrió una caída de más de seis metros: Miriam Girón, la migrante guatemalteca embarazada que falleció tras cruzar el muro fronterizo en Estados Unidos”. Publicado el 13 de marzo de 2020.

year⁷² [Énfasis propio].

Se desprende de lo anterior que, a mayor seguridad y rigidez fronteriza, mayor creación de mecanismos ilegales, vulneración de derechos y creación de riesgos para la población en desplazamiento. Lo que no se evidencia es el cumplimiento de los objetivos de una política migratoria: un orden y seguridad en la migración y la disminución de ingresos irregulares. La experiencia en los distintos países pone en evidencia que ni los muros fronterizos, ni las exigencias jurídicas para la admisión son óbice suficiente para evitar el ingreso. Ha habido pues, un incremento -sin precedentes- de Estados que construyen muros o barreras físicas⁷³ bajo la premisa de detener el ingreso irregular de personas migrantes, al tiempo que se reducen las vías legales para que las personas accedan bajo los parámetros de la ley. En este panorama, tanto las barreras físicas como las políticas migratorias rígidas hacen que la migración sea más difícil pero en lugar de reducirla, la experiencia histórica indica que las personas continuarán movilizándose, utilizando estrategias que les permitan el ingreso al territorio⁷⁴.

En consecuencia, una política migratoria excesiva no detiene la migración. Esta difícilmente podrá ser evitada, menos aun cuando se presentan coyunturas en las que las personas no tienen otra alternativa más que dejar sus países de origen. Las personas seguirán ingresando, con la única diferencia que el Estado no tendrá un control real ni efectivo sobre ellas, aspecto que genera nuevas afectaciones a derechos en el país de acogida. Como han apuntado los distintos organismos de derechos humanos, “aunque los Estados tengan la facultad de decidir y aplicar procedimientos y criterios de acogida y autorización de residencia migratoria, así como los flujos de atención y seguridad en las fronteras, estas deben seguir en armonía con los estándares vigentes de respeto a los derechos humanos de las personas en situación de movilidad y desplazamiento”⁷⁵.

Ahora bien, en lo tocante al ejercicio de derechos humanos, estas políticas migratorias impactan en el respeto y garantía de estos. Dentro del universo de derechos a los que no pueden acceder, se encuentra el trabajo digno. Por solo mencionar las dificultades en el acceso a derechos laborales, que suele ser la necesidad que se busca cubrir de manera primaria, la OIT ha señalado que:

Los trabajadores migrantes se concentran desproporcionadamente en empleos poco calificados de la economía informal. Los sectores en que se concentran los trabajadores migrantes (...) se caracterizan por modalidades de empleo precario, incluidos el trabajo estacional y ocasional y la subcontratación. Estas modalidades pueden utilizarse para ocultar la explotación laboral y el trabajo informal dado que generalmente las reglamentaciones laborales no los abarcan debidamente y son difíciles de vigilar por medio de la inspección del trabajo. (...)

⁷² Jones, Reece (2016) “Borders and Walls: Do Barriers Deter Unauthorized Migration?” En *Migration Policy Institute*.

⁷³ Enrico, Alessandra. (2019). “Los muros fronterizos. Una aproximación jurídica a la luz de los derechos humanos”. En *Agenda Internacional*, 26(37).

⁷⁴ Clemens, Michael et al (2018) *Migration in what you make it: seven policy decisions that turned challenges into opportunities*. Center for Global Development (ed).

⁷⁵ Ib. Comunicado de Prensa “CIDH insta a El Salvador, Guatemala, Honduras y México a garantizar los derechos de las personas migrantes y refugiadas que se desplazan por la región”. Véase también: Corte IDH (2010) caso Vélez Looor contra Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 23 de diciembre de 2010

En comparación con los trabajadores de la economía formal (tanto nacionales como migrantes), los trabajadores migrantes de la economía informal generalmente hacen frente a peores condiciones de trabajo, una mayor inseguridad en el empleo, salarios más bajos, y acceso limitado o ausencia de protección social, y es más probable que estén expuestos a peligros y riesgos. Además, tienen menos posibilidades de organizarse y de recurrir a la justicia cuando se violan sus derechos⁷⁶.

No es novedad, entonces, que las personas que ingresaron de manera irregular, para sobrevivir en el nuevo contexto al que se enfrentan, recurran a empleos en donde no existen condiciones mínimas elementales, y en donde, frente a situaciones de riesgo, no podrán accionar frente a una autoridad por el temor de no contar con documentación y el riesgo a que puedan ser deportados. Esto hace proclive el incremento de la economía informal que, en última instancia, perjudica al mismo Estado. Asimismo, genera un ciclo de abuso por parte de los empleadores quienes, aprovechándose de esta situación de desventaja, exigen jornadas de trabajo mucho más extensas a cambio de salarios más bajos y al margen de toda normativa social y laboral, haciendo que el migrante sea contratado por ser “mano de obra barata”⁷⁷.

Al respecto, diversos organismos internacionales han abordado esta situación exigiendo a los Estados una igualdad en el acceso al trabajo, independientemente de la situación migratoria, así como la adopción de medidas y disposiciones específicas para evitar posibles situaciones de explotación laboral. Por ejemplo, el Comité de trabajadores migratorios ha señalado que “todos los trabajadores migratorios, incluidos aquellos en situación irregular, tienen derecho a las mismas condiciones de trabajo y de empleo que los nacionales (...). Los Estados parte deben exigir a los empleadores que hagan constar explícitamente las condiciones de empleo de los trabajadores migratorios, incluidos aquellos en situación irregular”⁷⁸.

De igual manera, la Corte IDH ha enfatizado en que “la calidad migratoria no puede constituir una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación (migratoria). Estos derechos son consecuencia de la relación laboral”⁷⁹. Con lo cual, la situación irregular no debe de menoscabar el goce efectivo de derechos que permiten a un individuo, independientemente de su nacionalidad, de tener una vida digna.

Otras prácticas contrarias a estándares de derechos humanos que se dan en el contexto migratorio son aquellas relacionadas a la privación de libertad mediante detención, y deportaciones o expulsiones arbitraria sin considerar el potencial riesgo que podría enfrentar la persona que es devuelta a su país de origen o a un tercer país en donde su vida pueda

⁷⁶ International Labor Organization (ILO) (2013). “Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación”. En *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*.

⁷⁷ United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2012) *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, François Crépeau. P. 5.

⁷⁸ Ib. *General comment No. 2 on the rights of migrant workers in an irregular situation and members of their families* (2013)

⁷⁹ Ib. “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Par. 8

correr riesgos⁸⁰. Con relación a la detención, la normativa migratoria de los Estados contempla el establecimiento de sanciones por ingreso irregular, las mismas que deberían ser, -en estricto- de carácter administrativo y de ninguna manera punibles desde una perspectiva del Derecho penal. La situación de irregularidad migratoria solo debe contemplar la imposición de sanciones administrativas, tales como multas, expulsiones o deportaciones se encuentran previstas para aquellas personas que no accedan por un puesto migratorio.

Esto encuentra correlato en el Derecho internacional en el principio de no criminalización de la migración, que implica que la condición jurídica no debe ser motivo para detener o privar de libertad a las personas migrantes⁸¹. En ese sentido, todas aquellas medidas asociadas a la privación de la libertad de personas migrantes “deben imponerse como medida de último recurso, únicamente durante el período más breve posible y cuando no exista una medida menos restrictiva”⁸². Por ello, resulta importante que los Estados adopten políticas migratorias justas y razonables que no expongan a este riesgo a ninguna persona en situación de movilidad, ya sea privándoles de su libertad o criminalizándolos por el solo hecho de migrar.

En cuanto a la expulsión o deportación de personas, este otro hecho está vinculado con múltiples factores, que pueden tener relación con el ingreso irregular de personas o la comisión de delitos. Si bien, estas medidas pueden ser legítimas y legalmente adoptadas por un Estado, deben contar con procedimientos claros y recursos impugnativos disponibles. Sobre ello, el Comité de Derechos Humanos ha precisado que se debe “impedir las expulsiones arbitrarias (...). [Asimismo], se deben dar a los extranjeros plenas facilidades para entablar recursos en contra de la expulsión de manera que ese derecho sea efectivo en todas las circunstancias de su caso”⁸³. A su vez, tal decisión de expulsión no puede comprometer la vida de la persona que es expulsada, es decir, no se le puede devolver directa o indirectamente a un Estado en donde no tenga garantías. Como ha señalado la Comisión de Derecho Internacional, “aunque la expulsión de extranjeros es un derecho soberano del Estado, pone en juego los derechos de un extranjero sujeto a expulsión y los derechos del Estado expulsor en relación con el Estado de destino de la persona expulsada”⁸⁴.

En esa misma línea, el PIDCP recoge dentro de sus disposiciones que solo se podrá expulsar en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley⁸⁵. Si bien esta provisión está pensada en personas en situación regular, no es menos cierto que, en cualquier caso, debe seguir los estándares de debido proceso a fin de garantizar que la persona no sea devuelta a un país en donde su vida corra peligro. Así lo ha enfatizado la CIDH, al señalar que:

⁸⁰ Por ejemplo, este es el caso de las personas que intentan cruzar hacia España por los puntos de Ceuta y Melilla. Se ha documentado que ellas son devueltas a Marruecos en donde son golpeadas por la policía. Véase más en: Amnistía Internacional *Informe 2016/2017 La situación de los derechos humanos en el mundo*. P. 184.

⁸¹ Véase más en: United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2012) “Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General nro. 35 del Comité de Derechos Humanos, sobre el derecho a la libertad y la seguridad personal: artículo 9”. En la misma línea, CIDH, “Informe sobre inmigración en Estados Unidos. Detención y debido proceso”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30/12/2010. Párr.. 38.

⁸² *Ib.* *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, François Crépeau. P. 68

⁸³ UN Human Rights Committee (1986), *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*.

⁸⁴ UN International Law Commission (2014) *Draft articles on the expulsion of aliens, with commentaries*. El texto original señala lo siguiente: “Although the expulsion of aliens is a sovereign right of the State, it brings into play the rights of an alien subject to expulsion and the rights of the expelling State in relation to the State of destination of the person expelled Although the expulsion of aliens is a sovereign right of the State, it brings into play the rights of an alien subject to expulsion and the rights of the expelling State in relation to the State of destination of the person expelled”.

⁸⁵ Véase más en: PIDCP, artículo 13

Las políticas migratorias deben otorgar a los extranjeros legales el derecho jurídico a no ser deportados sin una decisión firme respaldada por la ley, y debe prohibir la expulsión colectiva de extranjeros, independientemente de su estatuto jurídico. Análogamente, la política de inmigración debe garantizar a todos, una decisión individual con las garantías del debido proceso; debe respetar el derecho a la vida, a la integridad física y mental y a la familia, así como el derecho de los menores a obtener medios especiales de protección⁸⁶ [Énfasis propio].

Sin embargo, en la experiencia peruana se han coordinado sendas expulsiones sumarias⁸⁷ a personas venezolanas que han ingresado de manera irregular o con antecedentes penales por comisión de delitos en el territorio nacional⁸⁸. En el marco del plan creado por el gobierno “plan de migración segura 2019”, sobre el que debe destacarse que no existe información pública ni oficial respecto de los alcances y estrategias, las personas venezolanas son interceptadas mediante operativos migratorios en distintos puntos del país, principalmente en la frontera norte.

El principal problema de estas expulsiones es que no siguen los estándares de debido proceso, toda vez que las personas no cuentan con recursos para para accionar contra dichas órdenes de expulsión. Hasta la fecha de publicación de esta investigación, seis grupos de personas venezolanas han sido expulsados sin que medie un registro accesible sobre las incidencias en cada proceso. Solo se tiene conocimiento de ello por información vertida en medios de comunicación.

En suma, la construcción de políticas migratorias garantistas no solo redundan en beneficio del Estado por el orden y brindar seguridad jurídica que se logra, sino que son propicias para la construcción de la identidad y la consolidación de la nación, siendo favorables también para las personas en situación de movilidad humana. No obstante, el punto de inflexión en su regulación debe radicar en comprender que no solo los nacionales son titulares de derechos, sino también las personas extranjeras, para con quienes existen una serie de obligaciones específicas. Todo ello se analizará en extenso en el siguiente capítulo, a partir de la gran afluencia de personas venezolanas en el Perú, la política migratoria planteada para regular su ingreso y permanencia y el impacto que ha tenido en el ámbito de la protección internacional.

⁸⁶ CIDH Informe de Admisibilidad y Fondo No. 63/08, Caso 12.534, Andrea Mortlock contra Estados Unidos

⁸⁷ De acuerdo a información publicada en el Diario El Comercio, estos procesos no durarían ni doce horas. Véase más en: Perú exigirá visado y pasaporte a ciudadanos de Venezuela a partir del 15 de junio del 2019. Publicado el 6 de junio de 2019.

⁸⁸ Ministerio del Interior del Perú “Cerca de mil venezolanos que ingresaron de forma clandestina fueron sacados del país”. Nota de prensa publicada el 25 de septiembre de 2019. Véase también: Canal N “Venezolanos en Perú: expulsan a quinto grupo de extranjeros”. Publicado el 25 de septiembre de 2019; RPP noticias “Más de 130 ciudadanos venezolanos fueron expulsados del Perú”. Publicado el 28 de enero de 2020.

2. Capítulo 2: La llegada de la población venezolana al el Perú: aciertos y desaciertos en su recepción y acogida

“Los venezolanos son bienvenidos al Perú porque en los años 70, cuando aquí había una dictadura, muchos peruanos se fueron a Venezuela. O sea que venezolanos bienvenidos al Perú y vengan aquí y les pagaremos los sueldos de ley”⁸⁹

Pedro Pablo Kuczynski, ex presidente del Perú. Año 2018

“Abrimos los brazos como siempre lo ha hecho el Perú, pero ahora tenemos que ser rigurosos en el control de la gente que ingresa, y los que han ingresado de manera ilegal serán expulsados”⁹⁰.

Martín Vizcarra – Presidente del Perú. Año 2019

“Me dirijo a esos malos venezolanos: mejor váyanse del país porque vamos a detenerlos y expulsarlos. Contra ellos vamos a endurecer aún más nuestra política migratoria”⁹¹.

Carlos Morán – Ex Ministro del Interior del Perú. Año 2019

2.1. El incremento de flujos del desplazamiento venezolano: ¿hablamos de movilidad forzada?

Frente al incremento del desplazamiento de población venezolana en el mundo, resulta importante analizar las razones que han impulsado dicha movilidad. Comprender qué motiva la salida de miles de venezolanos/as permitirá establecer qué marco jurídico internacional es el adecuado para garantizar la protección de sus derechos, en particular en el Perú. Con ello presente, se podrá entender si la política migratoria establecida es coherente y garantista de derechos. Pero ¿cuál es el estado actual de la cuestión?, ¿cuántas personas han salido de Venezuela? El último informe “Tendencias Globales” del ACNUR presentaba las cifras de personas venezolanas alrededor del mundo:

A finales de 2019, más de 4,5 millones de venezolanos habían abandonado su país y viajado principalmente hacia América Latina y el Caribe. Se trata del mayor éxodo en la historia reciente de la región y una de las mayores crisis globales de desplazamiento. Mas de 900.000 venezolanos han solicitado asilo en los últimos tres años, 430.000 de ellos en 2019⁹².

Ahora bien, de acuerdo con la información provista por la Plataforma Regional de Coordinación Inter agencial para la Respuesta Humanitaria a las necesidades de los refugiados y migrantes de Venezuela (R4V) se cree que este número ascenderá a 5.5 millones para finales de 2020⁹³. No obstante, ya en data procesada para abril de 2020, el número total de personas venezolanas en el mundo asciende a 5.2 millones, dentro de los

⁸⁹ Diario Gestión “PPK a venezolanos: “Vengan al Perú y les pagaremos los sueldos de ley”. Publicado el 5 de marzo de 2018.

⁹⁰ Diario El País “Perú cierra las puertas a los migrantes venezolanos”. Publicado el 8 de junio de 2019.

⁹¹ Ministerio del Interior del Perú. Nota de Prensa “Cerca de mil venezolanos que ingresaron de forma clandestina fueron sacados del país”. Publicado el 25 de septiembre de 2019.

⁹² UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) *Tendencias Globales 2020*.

⁹³ Ib. *América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región*.

cuales solo en América Latina llegan a 4.3 millones⁹⁴. El arribo de un grupo humano que habría sido forzado a desplazarse fuera de su país de origen indudablemente ha supuesto una carga no prevista para los Estados de la región quienes han tenido que ajustar sus planes de recepción y acogida con la finalidad de brindar una respuesta rápida y coherente en términos de protección.

Entonces, partiendo del hecho de que 5.2 millones de personas han huido de Venezuela, es importante clarificar si se trata de un fenómeno asociado a la migración voluntaria o si, en cambio, se estaría frente a la presencia de personas en necesidad de protección internacional (movilidad forzada). Esta investigación sostiene que, dichas cifras, no pueden sino significar que cada vez resulta más complicado para las personas venezolanas permanecer en su país de origen, no solo por la precariedad económica, sino por las múltiples formas de convulsión social y afectación de derechos. A partir de ello, buscan un espacio más seguro para establecerse.

Esto se alinea a lo señalado en el precitado informe de ACNUR del 2018, que indica que quienes abandonan Venezuela, por lo general lo hacen por cuestiones vinculadas a la “violencia, inseguridad, miedo a ser perseguidos por sus opiniones políticas (reales o percibidas), escasez de alimentos o de medicinas, falta de acceso a servicios sociales o por imposibilidad de mantenerse a sí mismos o a sus familias”⁹⁵. Estos aspectos, leídos conjuntamente, muestran la situación de intolerabilidad y necesidad extrema que se aúna a los motivos de salida de dicha población.

Pero ¿qué ocurre en Venezuela?, ¿por qué en un lapso de casi cinco años 5.2 millones de personas han abandonado dicho país? No es propósito de esta investigación dar cuenta de los pormenores sobre las múltiples violaciones a derechos humanos que se dan con propósito del contexto venezolano pero es necesario tener una aproximación a la situación de dicho país para comprender las razones que han llevado al éxodo de millones de personas. De manera general, se afirmará que ha habido un deterioro generalizado que se ha profundizado e intensificado significativamente a partir del 2015 con el gobierno del presidente Nicolás Maduro⁹⁶. Esto ha dejado como saldo consecuencias en diversos ámbitos, dos de los que se referirán por su relevancia son el institucional y el social.

En relación con el ámbito institucional, la crisis política y democrática ha tenido como principal impacto el desborde económico y social, los cuales llegaron a su punto más alto entre 2018 y 2019, de acuerdo con el ACNUDH⁹⁷. En relación con el ámbito económico, conforme a una estimación realizada por el FMI “la hiperinflación en la República Bolivariana de Venezuela se cifraría en más de 1.000.000% en 2018, con la expectativa de aumentar a 10.000.000% en 2019”⁹⁸, aspecto que, como se verá, redundará en todo tipo de carencias, principalmente en el acceso a productos de primera necesidad. Sumado a ello, se han emitido leyes y políticas

⁹⁴ Ib. Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes Venezolanos, *América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región*. Julio, 2020

⁹⁵ Ib. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) *Tendencias Globales 2018*.

⁹⁶ CIDH *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.209. Publicada el 31 de diciembre de 2017.

⁹⁷ United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela*.

⁹⁸ Werner, Alejandro (2018) “Outlook for the Americas: A Tougher Recovery”. En *Blog del FMI*. Publicado el 23 de julio de 2018.

que “han acelerado la erosión del Estado de derecho y el desmantelamiento de las instituciones democráticas, incluyendo la Asamblea Nacional y medidas adoptadas para neutralizar, reprimir y criminalizar a opositores/as políticas y críticas al Gobierno”⁹⁹, lo cual ha afectado gravemente a las instituciones venezolanas.

Y, el segundo ámbito, objeto de atención en esta investigación, está relacionado a las consecuencias de orden social que guardan directa relación con el acceso y ejercicio de derechos básicos de la población venezolana. Ambos factores han determinado, condicionado y empujado a que la supervivencia en Venezuela se vuelva, cada vez más, intolerable y que no haya mayor alternativa que abandonar dicho país en búsqueda de condiciones elementales de subsistencia. Al respecto, destacan, principal pero no exclusivamente, la falta de acceso a la comida o alimentación básica, y las escasas condiciones para acceder a salud y medicamentos primarios.

La escasez de alimentos no solo se ha constituido en un problema en sí mismo, sino que ha generado un mercado oculto¹⁰⁰ de personas que revenden productos de primera necesidad a precios inasequibles¹⁰¹. Ello ha conducido a elevar las tasas de desnutrición en Venezuela, afectando principalmente a los niños, niñas y adolescentes y población en situación de vulnerabilidad¹⁰². Inclusive, situaciones más extremas han conducido a algunas mujeres a utilizar sexo por supervivencia¹⁰³, aspecto que vulnera el derecho a una vida digna.

En el marco del desabastecimiento de productos de primera necesidad y la hambruna generada por la falta de alimentos, el gobierno creó el programa conocido como “Comités Locales de Abastecimiento y Producción” (CLAP)¹⁰⁴, administrados, generalmente, por estructuras distritales conocidas como Consejos Comunales. Estos tienen como misión la distribución de alimentos en bolsas o cajas alimentarias, conocida como bolsas CLAP. No obstante, la corrupción institucionalizada y la exigencia de aunarse a las filas del oficialismo a través de la expedición del carné de la patria¹⁰⁵, hace que, en la práctica, las personas tengan que hacer largas filas y se expongan a riesgos o simplemente no puedan acceder a estos beneficios¹⁰⁶.

Con relación al acceso a salud y medicamentos, la OPS ha puesto en evidencia el creciente número de enfermedades que ya no se reportaban o que se daban por erradicadas como la difteria, sarampión y malaria, las cuales se han extendido rápidamente, afectando a muchos. De igual manera, otros problemas de salud pública están relacionados al aumento de los casos de tuberculosis, así como la mortalidad materna e infantil, la salud mental y la prevención de la violencia basada en género¹⁰⁷.

⁹⁹ Ib. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela*. Par. 30

¹⁰⁰ Véase más en: Diario El País “Bachaqueo”: el negocio más rentable de Venezuela”. Publicado el 23 de mayo de 2016.

¹⁰¹ Ib. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela*. Par. 14

¹⁰² Human Rights Watch *La emergencia humanitaria en Venezuela*. Publicado el 4 de abril de 2019.

¹⁰³ Ib. *La emergencia humanitaria en Venezuela*

¹⁰⁴ Véase más en: Ministerio del Poder Popular para la alimentación de Venezuela. “Todo el poder para los CLAP”.

¹⁰⁵ Capriles, Enrique (2017). “Denuncia: Exigen el carnet de la patria a los usuarios para comprar los CLAP”.

¹⁰⁶ InSight Crime (2018) *Venezuela: A Mafia State?*

¹⁰⁷ Pan American Health Organization and World Health Organization “PAHO’s response to maintaining an effective technical cooperation agenda in Venezuela and neighboring member states”. 164th session of the Executive Committee CE164/INF/9. Publicada el 14 de junio de 2019.

Al respecto, se ha documentado también la falta de insumos en centros médicos de atención, siendo los propios familiares de los pacientes quienes deben adquirir los productos de primera necesidad para estabilizar a sus familiares. Así lo ha señalado también la encuesta Nacional de Hospitales 2019, cuando da cuenta que “1,557 personas murieron debido a la falta de insumos en hospitales”¹⁰⁸. Esto pone sobre la palestra dos cuestiones fundamentales: el colapso en el sistema de salud, y que en Venezuela no existen condiciones mínimas elementales para gozar de una vida digna. Como ha referido la ONG Cepaz en 2018:

El riesgo de fallecer en un hospital público es bastante alto, causando extrema vulnerabilidad a las personas por la precariedad de las condiciones de atención. La mayor parte de los establecimientos de salud públicos presentan serio deterioro de sus plantas físicas, no cuentan con suficiente personal y materiales de limpieza, una adecuada disposición de residuos ni suministro regular de agua. Estas condiciones inadecuadas de saneamiento favorecen infecciones intrahospitalarias y 50% de los hospitales con servicios complejos no cuentan con laboratorios de bacteriología¹⁰⁹.

Pero no solo hay limitaciones a derechos sociales, sino también a derechos civiles y políticos, dentro de los más evidentes, la represión a la libertad de expresión frente al sistema político vigente. Tampoco es propósito de esta investigación dar cuenta de la exhaustiva represión a los medios de prensa y periodistas independientes, pero sí plantear que se ha documentado el creciente amedrentamiento y hostilización a quienes no comparten ni apoyan la ideología política del actual régimen. Solo a modo de ejemplo, múltiples emisoras radiales y medios impresos y televisados han sido censurados y cerrados, a la vez que la persecución contra periodistas se ha agudizado¹¹⁰.

A estos pronunciamientos de instancias internacionales se le han sumado las observaciones de las misiones a terreno de ONG's como Amnistía Internacional. Esta última ha hecho público que en Venezuela hay constantes prácticas de detenciones al margen del debido proceso y motivadas por diferencias o enfrentamientos políticos. Entre otros hallazgos también descritos por ellos se encuentra “la ocurrencia de ejecuciones extrajudiciales, casos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, en especial contra quienes protestan o disienten políticamente, la sujeción de personas civiles a la competencia de tribunales militares, entre otros temas que demuestran el palpable deterioro de diversos derechos civiles y políticos en este país”¹¹¹.

Por lo tanto, como se ha visto, tanto el deterioro institucional como el social han complejizado la supervivencia en Venezuela no solo de quienes manifiestan abiertamente una postura política discrepante con la actual, sino para la gran mayoría de la población que es condicionada políticamente para acceder a alimentos de primera necesidad y recibir tratamiento en salud. Todo ello resulta insostenible desde una perspectiva de orden público y respeto de derechos humanos pues la permanencia en Venezuela afecta directa e

¹⁰⁸ Médicos por la Salud (2019). “Encuesta Nacional de Hospitales 2019”.

¹⁰⁹ Centro de Justicia y Paz (2018) “Reporte Nacional. Emergencia humanitaria compleja en Venezuela. Derecho a la salud”. Publicado el 11 de octubre de 2018.

¹¹⁰ Reporteros sin fronteras (2019) “Censura en Venezuela ante la crisis política”. Publicado el 29 de enero de 2019.

¹¹¹ Amnesty International (2018) “Medidas urgentes: personas venezolanas necesitan protección internacional”. Publicado el 3 de septiembre de 2018.

indirectamente las salvaguardas esenciales de vida digna para cualquier individuo.

2.1.1. Personas venezolanas en necesidad de protección internacional

Tras haber analizado la situación humanitaria actual de Venezuela, importa discutir acerca de si el éxodo masivo de personas responde a una crisis temporal o demanda de los Estados de acogida un análisis de protección más garantista. Con ello, se planteará que este fenómeno no responde a la migración en sentido lato, es decir, no se trata exclusivamente de personas que optan por desplazarse motivadas exclusivamente por situaciones de mejora personal, o en búsqueda de nuevas oportunidades económicas o laborales, por el contrario, este fenómeno está asociado más bien con la movilidad o desplazamiento forzado. Es decir, personas que puedan requerir protección internacional.

Alrededor del mundo, 896,374 personas venezolanas han solicitado asilo dentro de las cuales el Perú lidera la tabla, convirtiéndose desde hace ya algún tiempo en el país con más solicitudes de asilo de personas venezolanas en el mundo¹¹². Según información actualizada al 31 de diciembre de 2019, la CEPR, recibió 482,571 solicitudes de asilo de personas venezolanas¹¹³. Esta data exige un análisis de cuáles son las necesidades de esta población y cuál debe ser la respuesta jurídica.

Dado el contexto situacional de Venezuela y sus nacionales (*véase supra 2.1*), así como la intolerabilidad de su supervivencia en dicho país, la respuesta debe necesariamente incorporar remedios jurídicos más específicos y protectores. En otras palabras, no se trata de personas que han migrado por cuestiones económicas -únicamente-, sino que ello se encuentra determinado por causas estructurales que han condicionado su permanencia en dicho país. Como se antecedió, en este punto se distinguirá entre la categoría de migrantes o personas en situación de movilidad humana, y se abordará la situación de las personas venezolanas como una de movilidad o desplazamiento forzado lo que supone un apartamiento de la situación de la voluntariedad para abandonar el país de origen.

En ese sentido, este acápite planteará la importancia de que los países receptores analicen jurídicamente las necesidades de protección internacional contenidas tanto en instrumentos internacionales como en las legislaciones nacionales, en donde se brindan lineamientos para calificar la situación de dicha población. Ello, a su vez, permitirá comprender si -en el contexto peruano- la política migratoria establecida para acoger tales flujos es coherente, en primer lugar, con la situación de las personas venezolanas en la actualidad, y en segundo lugar, con las obligaciones internacionales suscritas.

Con ello presente, debe dilucidarse qué es la protección internacional y su carácter subsidiario. Una definición bastante completa ha sido brindada por la Corte IDH en su opinión consultiva 21/14, que la entiende como:

(...) Aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual.

¹¹² Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes Venezolanos (2020).

¹¹³ Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes Venezolanos (2020) *Refugiados y migrantes de Venezuela, y permisos de residencia y estancia regular concedidos.*

y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva. Si bien la protección internacional del Estado de acogida se encuentra ligada inicialmente a la condición o estatuto de refugiado, las diversas fuentes del derecho internacional -y en particular del derecho de los refugiados, del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario-, revelan que esta noción abarca también otro tipo de marcos normativos de protección¹¹⁴ [Énfasis propio].

Teniendo presente el riesgo en materia de ejercicio derechos así como la ausencia de mecanismos efectivos de protección de parte del Estado de origen, un segundo aspecto está vinculado precisamente al análisis de tales riesgos. Esto para determinar si la persona debe o no recibir tal protección y, en consecuencia, debe reconocérsele el estatuto de refugiado. En esa línea, el marco jurídico convencional sobre el que recae este análisis es la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, que proveen el estándar convencional acerca de qué constituye un riesgo y el nivel que este debe tener para el análisis de protección internacional. Dicha convención señala que se otorgará la protección internacional cuando existan:

Fundados temores [de persecución] por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él¹¹⁵.

Su Protocolo de 1967 no profundiza en ello, pero amplía su aplicación en espacio (que incluye otros países no europeos), y en tiempo (no solo acontecimientos suscitados con propósito de la Segunda Guerra Mundial), lo cual muestra la amplitud de su alcance que se extiende hasta el día de hoy. Sin embargo, esta no es la única definición existente, ya que, con el paso de los años, nuevas situaciones de peligro se han suscitado alrededor del mundo, y han cuestionado los parámetros de protección internacional ofrecidos por la Convención de 1951. Estos eventos “incluyen clásicamente los de persecución, amenazas a la vida, libertad o integridad física derivadas de conflictos armados, graves desórdenes públicos o diferentes situaciones de violencia”¹¹⁶.

En línea con lo anterior, instrumentos regionales de *soft law* específicos han ampliado la definición contenida en dicho tratado. Por ejemplo, en la región americana en 1984 se aprobó un documento denominado “Declaración de Cartagena sobre refugiados” que propuso una definición más generosa sobre quién debería ser reconocido/a como refugiado/a, a partir de eventos o situaciones que acontecieron en la región¹¹⁷.

Esta Declaración regional estableció que también deberían recibir protección internacional

¹¹⁴ Corte IDH Opinión consultiva 21/14 (2014) “Derechos y Garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”. Par. 37.

¹¹⁵ Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Artículo 1.

¹¹⁶ Declaración de Cartagena sobre refugiados (1984). Véase también: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) “Personas que necesitan protección internacional”.

¹¹⁷ Ib. Declaración de Cartagena sobre refugiados (1984) “Expresando su convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios que han surgido en la región centroamericana, México y Panamá, en lo que se refiere a los refugiados, sólo pueden ser encarados teniendo en consideración la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales; (...)”.

aquellas personas que “han huido de sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”¹¹⁸. Si bien la naturaleza de tal documento no es vinculante, por no ser fuente de Derecho Internacional, lo cierto es que distintos países de la región han brindado un espaldarazo a dicho contenido, incorporándola a sus legislaciones nacionales, con lo cual ha adquirido vinculatoriedad. Este es el caso del Perú, que incluyó en su ley del refugiado Ley 27891 la definición ampliada de Cartagena, casi en su totalidad, en su artículo 3.b.

La Corte IDH ha considerado que “esta ampliación en la definición responde no sólo a las nuevas dinámicas de desplazamiento forzado, sino que también satisface los desafíos de protección que derivan de otros patrones de desplazamiento que suceden en la actualidad”¹¹⁹. Entonces, este riesgo ya no contemplaba solo aquellas situaciones individuales de persecución, sino también aquellos hechos acontecidos producto de circunstancias propias del país de origen.

Ahora bien, con relación con el carácter subsidiario del otorgamiento de la protección internacional, esta hace referencia a que, en principio, son los propios Estados, en virtud de su soberanía estatal, los primeros llamados y responsables de proteger los derechos de sus nacionales. Sin embargo, la interacción con el DIDH y sobre todo con el DIR surge, precisamente, cuando esta protección no es ofrecida ni garantizada por el Estado, ya sea porque no se quiere o no se puede. Es entonces cuando las personas que enfrentan serias amenazas a sus derechos más esenciales no encuentran mayor alternativa que buscar protección en otro país. Esto significa que es un nuevo país el encargado de analizar tal situación particular del individuo, a través de un procedimiento denominado “determinación del estatuto de refugiado” (*véase infra 3.1*) y otorgar, de ser necesario, la protección y amparo que el país de origen no puede o quiere brindar¹²⁰.

Sin embargo, los compromisos jurídicos para con las personas con necesidades de protección internacional se extienden también a las obligaciones en materia de DIDH e incluso DIH, por lo que debe aplicarse en todo momento un enfoque de derechos humanos (*véase supra 1.2.1*) que garantice a esta población protección necesaria, disponible y suficiente. Como lo ha establecido la Corte IDH, esto “comporta la necesidad imperiosa de adoptar un enfoque de derechos humanos con relación a las políticas migratorias y respecto a las necesidades de protección internacional, asumiendo la interrelación y convergencia entre estas diferentes ramas del Derecho internacional”¹²¹. De ahí la importancia de que las políticas migratorias incluyan una perspectiva reforzada de protección a estas personas, cuya motivación para salir de sus países de origen no recae en la voluntariedad sino que responde a una situación de huida. En consecuencia, el Estado que le otorgue el estatuto de refugiado deberá de ampararlo en todas las dimensiones.

¹¹⁸ Véase más en: Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984.

¹¹⁹ Corte IDH Opinión consultiva 25/18 (2018) “La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección”.

¹²⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) “A guide to international refugee protection and building state asylum systems Handbook for Parliamentarians”. N° 27, año 2017.

¹²¹ Corte IDH Opinión consultiva 21/14 (2014) “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”. P. 41.

Debe destacarse que la responsabilidad del Estado para con estas personas empieza desde que son solicitantes de asilo. Por lo tanto, ello implica asegurar, como mínimo, la garantía de admisión al territorio y el acceso a un sistema de asilo garantista que suponga, a su vez, procesos justos y eficientes para la determinación del estatuto de refugiado (*véase infra 3.1*). Asimismo, deberán prestar especial atención a aquellas personas que puedan correr un riesgo particular en las fronteras internacionales y que tendrán derecho a una protección y asistencia específica¹²².

De esta manera, se garantizará una adecuada protección cuando los Estados consideren las circunstancias individuales o generales que acompañan a cada persona, de acuerdo con las reglas mínimas del debido proceso, y brinden las facilidades administrativas para su acogida mientras se determina si deben o no recibir protección internacional. Esto último se ha establecido en la Declaración de Nueva York para los refugiados y migrantes cuando los Estados afirman como compromiso “la flexibilización de las barreras administrativas con miras a acelerar los procedimientos de admisión de refugiados en la medida de lo posible”¹²³.

A partir de ello, surge la necesidad de plantear la discusión sobre la permanente interacción entre el sistema de protección internacional y el sistema migratorio, y cómo los fenómenos de desplazamiento influyen en cada una de dichas esferas haciendo necesaria su coordinación desde una mirada de protección y no securitista. Esto, en particular, cuando se proponen políticas específicas para regular el ingreso y permanencia en el territorio. Este es el caso de la población venezolana que ha arribado al Perú durante los últimos años, la cual ha exigido una respuesta que ampare su regularidad migratoria. Pero ello no debe dejar de lado un análisis sobre la situación misma de la que provienen (*véase supra 2.1*) que podría evidenciar necesidades de protección internacional¹²⁴.

2.1.2. Postura del Estado peruano: ambivalencia entre declaraciones políticas y análisis jurídico

Frente al deterioro de la situación venezolana, el Estado peruano ha mantenido una postura política muy clara en la comunidad internacional liderando, inclusive, algunos espacios de actuación y participando en foros regionales en donde ha enfatizado su posicionamiento. No obstante, en el terreno práctico, esta postura no ha tenido una respuesta sostenida en la acogida e integración de la población venezolana en el Perú. En este acápite se mencionarán en particular dos espacios en los que el Perú ha participado activamente. El primero de ellos, la promoción de la creación del Grupo de Lima, y el segundo su participación en el Proceso de Quito y su relación con aspectos vinculados a la migración y desplazamiento forzado.

En relación con el primero, el 8 de agosto de 2017 el Perú acogió a distintos Estados latinoamericanos para discutir sobre la situación política y humanitaria que atravesaba Venezuela, abordando temas que iban desde la ruptura del orden democrático hasta la

¹²² Véase más en: Compendium of Recommendations on International Migration and Development *The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared*. Año 2006.

¹²³ Asamblea General de Naciones Unidas “Declaración de Nueva York sobre refugiados y migrantes”. Adoptada el 19 de septiembre de 2016.

¹²⁴ CIDH Resolución 2/2018 sobre “Migración Forzada de personas venezolanas”. En el mismo sentido puede consultarse la “Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos” publicada por el ACNUR.

escasez de insumos de primera necesidad y el subsecuente el desplazamiento masivo de personas de dicho país. Producto de dichos diálogos doce Estados suscribieron en la ciudad de Lima una Declaración que dio origen al Grupo de Lima. El documento incluyó un llamado de atención general de la situación política y humanitaria en Venezuela. Asimismo, se propuso la adopción de dieciséis acciones para frenar el deterioro de esta crisis. Dentro de las cuales resultan interesantes de destacar:

La violación sistemática de los derechos humanos y las libertades fundamentales, a la violencia, la represión y la persecución política, la existencia de presos políticos y la falta de elecciones libres bajo observación internacional independiente. (...) [Su] sería preocupación por la crisis humanitaria que enfrenta el país y su condena al gobierno por no permitir el ingreso de alimentos y medicinas en apoyo al pueblo venezolano¹²⁵ [Énfasis propio].

Tras esta primera Declaración, la plataforma interestatal sumó la participación de catorce Estados y comenzó a emitir pronunciamientos periódicos calificando la crisis humanitaria venezolana, y condenando la violación sistemática de derechos y la restricción en el acceso de ayuda humanitaria¹²⁶. El protagonismo del Estado peruano llevó a que lidere y promueva nuevos encuentros con propósito del exigir unas elecciones transparentes en Venezuela, las cuales fueron convocadas para el 26 de enero de 2018¹²⁷.

Durante el año 2018, nuevas preocupaciones comenzaron a ponerse sobre la mesa de diálogo de estos catorce Estados. Así, el incremento de los flujos migratorios y la necesidad de dar respuesta a las personas que venían provenientes de Venezuela comenzó a ser un tema trascendental en la agenda. Se promovió que los Estados tomaran decisiones sobre la acogida migratoria a dicha población. Por ejemplo, se instó a tener una coordinación conjunta y más fluida frente al incremento del éxodo de venezolanos/as que huían de la grave crisis, acordándose la suma de esfuerzos para afrontar de una manera ordenada, solidaria y segura esta difícil situación¹²⁸.

Otras medidas para paliar la crisis humanitaria fueron la apertura de corredores humanitarios que ayuden a mitigar los graves efectos del desabastecimiento de alimentos y medicinas. En febrero de 2018, el Estado peruano se comprometió a ser sede de una reunión con autoridades de alto nivel para buscar soluciones y respuestas conjuntas sobre facilidades migratorias y de documentación¹²⁹.

Sin embargo, no es sino hasta enero de 2019, que el Grupo de Lima empieza a visibilizar la movilidad de venezolanos en los distintos países de la región como un asunto de derechos humanos, vinculado al otorgamiento de medidas de protección. En un comunicado, los Estados señalaron que:

Reiteran su profunda preocupación por la grave crisis política y humanitaria en Venezuela, que ha generado el éxodo masivo de migrantes y solicitantes de refugio provenientes de ese país (...) la que sólo podrá resolverse mediante el pleno restablecimiento del orden democrático y

¹²⁵ Declaración de Lima. Suscrita el 8 de agosto de 2017.

¹²⁶ Véase más en: Grupo de Lima, Declaración Conjunta del Grupo de Lima 011 – 17, párr. 4.

¹²⁷ Véase más en: Grupo de Lima, Declaración Conjunta del Grupo de Lima 001 – 18.

¹²⁸ Véase más en: Grupo de Lima, Declaración Conjunta del Grupo de Lima 002 – 18. En la misma línea ver: Grupo de Lima, Comunicado de Prensa 023-18.

¹²⁹ Véase más en: Grupo de Lima, Comunicado Conjunto 009 – 18 del 21 de mayo de 2018.

el respeto de los derechos humanos. Igualmente, renuevan su compromiso, en la medida de sus posibilidades, de continuar brindando asistencia a los migrantes procedentes de Venezuela, así como de promover y desarrollar iniciativas de coordinación regional en respuesta a esta crisis. En este sentido, saludan la inclusión por primera vez de la crisis de migrantes y refugiados procedentes de Venezuela en el Llamamiento Humanitario Global de la ONU para 2019, así como la designación del representante conjunto de la OIM y ACNUR¹³⁰.

Todo ello mostraría la disposición del Estado peruano para brindar una protección más amplia a esta población; no obstante, como se verá, ello no ha sido así en la práctica. De hecho, algunos actos posteriores que afianzaron el posicionamiento y calificación del Estado peruano con relación a la situación venezolana incluyeron el envío de documentación dirigida a la CPI junto con Argentina, Canadá, Colombia, Chile y Paraguay, en donde se evidenciaría una violación sistemática de derechos humanos, con la posible comisión de crímenes de lesa humanidad. Ello coadyuvó a que en el 2018 la Fiscalía de la CPI decidiese abrir una investigación preliminar sobre la situación de Venezuela por la aparente comisión de crímenes internacionales contra la población civil¹³¹.

Con relación al segundo espacio, el Estado peruano participó también activamente en el Proceso de Quito, plataforma regional en donde se abordan temas más asociados a la movilidad de personas venezolanas. En esta oportunidad, a fines de 2018, el Estado ecuatoriano tomó la iniciativa para articular un plan de respuesta regional que buscara soluciones a este incremento de personas que huían de Venezuela. En ese sentido, se suscribió una Declaración conjunta por parte de once Estados, a saber, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay¹³². Este documento prevé distintas acciones en el marco de la recepción de personas venezolanas. Algunas de las acciones más resaltantes incluyen el:

Acceso a mecanismos de permanencia regular, incluyendo la consideración de procesos de regularización migratoria (...); acceso a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado; y, en general, continuar trabajando en la implementación de políticas públicas destinadas a proteger los derechos humanos de todos los migrantes en sus respectivos países, en concordancia con las legislaciones nacionales y los instrumentos internacionales y regionales aplicables¹³³ [Énfasis propio].

La Declaración, en extenso, pone énfasis en la necesidad de fomentar programas que permitan la regularización migratoria, e invita a “optimizar las políticas diseñadas para promover y respetar los derechos de los migrantes venezolanos en los países de tránsito y acogida”. Asimismo, exhorta al gobierno venezolano a proveer de documentación de identidad a su población, así como las legalizaciones necesarias para facilitar la situación de movilidad transfronteriza de las personas que optan por salir de Venezuela. De este modo, se refiere a que la ausencia de dicha documentación “incentiva la migración irregular”.

Sobre esto último, debe hacerse hincapié en que la carga de la atención a los flujos

¹³⁰ Véase más en: Grupo de Lima, Comunicado Conjunto 001 – 19 del 4 de enero de 2019. En la misma línea, ver: Grupo de Lima, Comunicado Conjunto 019 – 19 del 6 de junio de 2019 refiere a la intensificación del éxodo masivo de venezolanos que se ha convertido en una de las más graves crisis humanitarias a nivel mundial. Pár. 4.

¹³¹ Ib. *Informe sobre las actividades del examen preliminar 2018*.

¹³² Declaración de Quito. Suscrita en Ecuador el 4 de septiembre de 2018.

¹³³ Ib. *Declaración de Quito*

migratorios no puede ser atribuida exclusivamente a la persona que huye de su país de origen, sino que debe de ser compartida por los Estados de acogida, como bien lo destaca el Pacto Mundial sobre los Refugiados¹³⁴. De este modo, no es la falta de documentación -en estricto- lo que incentiva la migración irregular, sino también las políticas que demandan la presentación de requisitos complejos para las personas que urgen salir del país de origen. Además, el hecho de poner una carga adicional en una persona que huye desconoce la propia naturaleza de la protección urgente que demanda y que se traduce, precisamente, en la situación de huida.

A partir de todo ello, la postura del Estado peruano ha estado asociada a un discurso político antes que a uno jurídico pues si bien ha sostenido que la situación de Venezuela puede ser caracterizada como una violación sistemática de derechos humanos y libertades fundamentales, calificación asociada a la definición ampliada de Cartagena (véase *supra* 2.1.1), lo cierto es que dicho análisis no ha sido aplicado a la situación de la población venezolana solicitante de refugio en el Perú. Quiere decir que, a diferencia de lo ocurrido con Brasil y Paraguay en donde se han reconocido a 21,000¹³⁵ y 720¹³⁶ personas venezolanas como refugiadas, respectivamente, en el Perú no se ha calificado *prima facie* a la población venezolana como refugiada.

Sin embargo, es importante reconocer la evolución del trabajo desarrollado por la CEPR que, aunque no realiza *prima facie* la determinación del estatus de refugiado a partir de la definición de Cartagena contenida en la Ley 27891, ha ido adaptando buenas prácticas en la aplicación casuística de esta definición. Ciertamente, la voluntad y disposición de muchos funcionarios públicos ha permitido que, en casos particulares de graves situaciones de vulnerabilidad asociada al impacto del deterioro de la situación de Venezuela, se haya reconocido el estatuto de refugiados a partir del inciso b) de la Ley del Refugiado que corresponde a la definición de Cartagena.

Como lo señalaba el Secretario Ejecutivo de la CEPR tales casos están relacionados a “personas en situación médica grave, niños que han nacido en Colombia [de padres en tránsito] y que son apátridas, menores no acompañados, niñas menores de edad embarazadas, un adulto mayor solo que no podría regresar a su país donde no tiene a nadie”¹³⁷. De igual manera, en una entrevista realizada para los propósitos de esta investigación se amplió dicha información:

El hecho de que hayamos establecido la calificación individualizada de Cartagena, o una aplicación de Cartagena a casos en particular y no *prima facie*, se venía dando desde antes, a fines del 2018 o comienzos del 2019. Las bases para poder hacer todo lo que hemos estado haciendo para calificación ya existían desde antes. Creo también que hay mejoras que siempre tienen que darse. El sistema de refugio enfrenta nuevos retos (...). En la práctica quizás las mejoras se han ido dando en cuanto a flexibilizar los criterios para la atención de casos de

¹³⁴ El Pacto Mundial sobre los Refugiados establece 3 mecanismos de distribución de carga y responsabilidad.

¹³⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) “UNHCR welcomes Brazil’s decision to recognize thousands of Venezuelans as refugees”.

¹³⁶ Diario Infobae “Paraguay otorgó el estatus de refugiado a 720 venezolanos”. Publicado el: 29 de diciembre de 2019.

¹³⁷ Declaraciones del Secretario Ejecutivo de la Comisión Especial para los Refugiados del Perú (CEPR). Obtenida del Diario El País: “Amnistía Internacional critica a Perú por rechazar a migrantes venezolanos en su frontera norte”. Publicado el 5 de febrero de 2020.

salud muy urgentes¹³⁸.

Asimismo, todas las entrevistas formuladas a especialistas para recoger información sobre el proceso de asilo coinciden en que ha habido un desarrollo progresivo para el apoyo a solicitantes de asilo en situaciones de extrema vulnerabilidad, que, con el paso del tiempo, puede afirmarse, se ha constituido en una buena práctica de parte de la CEPR¹³⁹.

2.2. Respuestas desde el sistema migratorio peruano para la admisión y regularización: PTP's y la visa humanitaria

Como se ha adelantado, el ingreso de personas venezolanas tanto en la región, como en el Perú ha ido creciendo vertiginosamente en los últimos años. De acuerdo con la Plataforma R4V, a febrero de 2020, había 670,798 venezolanos/as que ingresaron de manera regular al Perú¹⁴⁰, es decir, con autorización de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

Todo ello resalta algunos hallazgos importantes en materia de la permanencia de personas venezolanas en el Perú. En primer lugar, que en definitiva las cifras son mucho mayores a las recogidas por el sistema migratorio, ya que no se tiene una contabilidad precisa ni mucho menos oficial sobre las personas que ingresan de manera irregular. Como se analizará, este aspecto resulta paradójico pues si lo que se pretende con la imposición de un visado es tener un mejor y mayor control sobre las personas que ingresan y permanecen en el territorio, las restricciones impuestas tienen el efecto inverso. Esto resulta altamente problemático desde un enfoque de derechos, toda vez que una política altamente restrictiva invisibiliza a una población que no tiene otra alternativa más que evadir el control migratorio a fin de alcanzar la protección que se necesita.

En segundo lugar, dentro del universo de personas que ingresaron de manera regular, el número de personas que no optó, o no pudo optar, por una alternativa migratoria que les permita permanecer en el Perú a la fecha es muy alta, quedando en situación de desprotección legal en el territorio. Debe destacarse que tras la renovación del último PTP en enero de 2018 (con modificatorias posteriores), no se ha implementado alguna otra medida, dentro del territorio, para la regularización de aquellas personas que no pudieron optar por tal documento, quedándoles a muchas de ellas como única alternativa acudir al sistema de asilo (*véase infra* 3.2).

En este panorama, se analizará cómo las medidas migratorias adoptadas, el PTP en un primer momento, y la visa humanitaria, posteriormente, han impactado en el sistema de asilo, convirtiéndolo en la única salida para la permanencia regular de dicha población en el Perú. Debe aclararse que esto no significa que tales personas no tengan necesidades de protección

¹³⁸ Enrico, Alessandra (2020). Entrevista a Patricio Rubio, Secretario Ejecutivo de la CEPR – Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 24 de abril de 2020.

¹³⁹ Enrico, Alessandra (2020). Entrevista a Analí Briceño, Encargada de la Clínica Jurídica de la Universidad Antonio Ruiz De Montoya, realizada el 4 de abril de 2020; Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato; Entrevista a Joel Jabiles –Amnistía Internacional, realizada el 10 de abril de 2020; Entrevista a Cécile Blouin, Investigadora Senior del IDEHPUCP, realizada el 14 de abril de 2020;

¹⁴⁰ Ib. Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes Venezolanos - Perú (2020)

internacional, por el contrario, probablemente el hecho de que no hayan acudido en un primer momento al sistema de asilo se encuentre asociado a la falta de información que caracteriza a estos procesos. Y, finalmente, se discutirá si el sistema migratorio peruano ha sabido responder a las necesidades de protección de esta población.

2.2.1. La creación del permiso temporal de permanencia: la transformación de una medida migratoria accesible hacia una más rigurosa

Frente a la llegada de población venezolana al Perú, el sistema migratorio se vio compelido a proponer una respuesta que contemple una permanencia regular y más prolongada en el territorio peruano. Es así como se propuso la creación de un permiso de residencia temporal para personas con ingreso regular (PTP) que permitiese su identificación mediante un documento, así como la posibilidad de acceder a puestos de trabajo formal. Este fue renovado hasta en tres oportunidades, siendo la última la más problemática por la introducción de una modificación restrictiva.

El primero de ellos se aprobó en enero de 2017 mediante el Decreto Supremo N° 002-2017-IN y estaba previsto para personas venezolanas que ingresaron al país hasta antes del 2 de febrero de 2017. Este grupo de personas tendrían hasta 120 días para aplicar al PTP¹⁴¹. Luego de ello, se aprobó otra medida que permitiría a esta población optar por una calidad migratoria “especial residente” tras su vencimiento¹⁴², con la cual obtendrían un carné de extranjería que les habilite a trabajar y a tener la posibilidad de acceder a otros servicios públicos, como salud.

Posteriormente, en julio de 2017, se aprobó un segundo PTP¹⁴³ para quienes ingresaran hasta el 31 de julio de 2017. Si bien estas medidas, en un inicio, fueron consideradas generosas para con la población venezolana, lo cierto es que tiempo después, nuevos requisitos fueron introduciéndose, hecho que complejizó el acceso al territorio por canales regulares. En un primer momento, bastaba contar con una cédula de identidad que garantice el ingreso regular; no obstante, a partir de agosto de 2018, se introdujo una nueva exigencia: contar con un pasaporte¹⁴⁴. Así, el Estado peruano entendió que la suspensión de Venezuela en el marco de MERCOSUR en ese periodo era justificación suficiente para excluir a la población venezolana del derecho a viajar a Estados miembros de MERCOSUR sin pasaporte¹⁴⁵.

Aunque esto último pueda ser percibido como una medida razonable para regular la admisión ordenada de personas, lo cierto es que resulta poco probable de obtener si se analiza el contexto venezolano actual en donde existe una problemática conocida en materia de expedición de documentación. Se ha documentado ampliamente que el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), entidad encargada de la expedición de pasaportes en Venezuela, no cuenta con la capacidad para emitir dichos documentos por la falta de material para su elaboración. A ello debe agregársele el

¹⁴¹ Decreto Supremo 002-2017-IN del 3 de enero de 2017

¹⁴² Decreto Supremo 007-2017-IN del 27 de marzo de 2017

¹⁴³ Decreto Supremo 023-2017-IN del 29 de julio de 2019

¹⁴⁴ Resolución de Superintendencia Nacional de Migraciones N° 000270-2018. Publicada el 24 de agosto de 2018.

¹⁴⁵ Amnistía Internacional “Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela”. P. 17.

crecimiento de una red de mafias para la expedición de un pasaporte, quienes habrían llegado a cobrar entre 700 y 5500 dólares¹⁴⁶ para su obtención. Esto, lejos de frenar el desplazamiento, supuso nuevos desafíos para las personas.

Sin embargo, esta no fue la única medida adoptada. Aunado a ello, la vigencia del tercer PTP¹⁴⁷ que estaba prevista fue modificada en su alcance temporal¹⁴⁸. Así, la fecha de corte para el ingreso a territorio se modificó, quiere decir que solo podrían solicitar dicho documento las personas que hayan entrado al Perú hasta el 31 de octubre de 2018, cuando en principio estaba previsto hasta el 31 de diciembre de 2018. Asimismo, se modificó el plazo límite para solicitar tal documentación, esto es, en un principio, podrían iniciar el trámite hasta el 30 de junio de 2019, sin embargo, la modificación posterior introdujo una fecha bastante más próxima, 31 de diciembre de 2018, limitando casi en 6 meses la posibilidad de acceder a dicho trámite.

Todas estas modificaciones legislativas se dieron en un contexto en el que la percepción de la presencia de población venezolana en el Perú se asoció al colapso o acaparamiento de servicios públicos, así como la inseguridad provocada por la emisión de reportajes que daban cuenta de la comisión de delitos¹⁴⁹. Por ejemplo, los medios de prensa señalaban que las personas venezolanas podían acceder gratuitamente al sistema público de salud¹⁵⁰, aun cuando la enorme mayoría en ese momento no contara con un carné de extranjería que les permita solicitar la afiliación al sistema integral de salud (SIS), como es mandatorio¹⁵¹.

Por último, debe destacarse que dichas restricciones hasta este entonces eran un obstáculo para la regularización migratoria, mas no para el acceso al territorio, pues un mecanismo que empleó la población venezolana que arribaba a la frontera sin un pasaporte fue acudir al sistema de asilo, el cual garantizaba el acceso al territorio con tan solo la manifestación de querer solicitar asilo (*véase infra* 3.2). Ello permitía que las personas accedieran al territorio y pudiesen circular libremente, así como la posibilidad de trabajar hasta que se resuelva en última instancia dicho proceso¹⁵². Ello puso en un segundo plano las exigencias migratorias, lo que implicó que, hasta el 22 de junio de 2019 las personas venezolanas pudiesen contar con un mecanismo protector como el sistema de asilo (*véase infra* 3.3).

2.2.2. La exigencia de la visa humanitaria: un muro legal para el acceso al territorio peruano

Tras el vencimiento del último PTP, miles de venezolanos/as se quedaron sin posibilidades

¹⁴⁶ Véase más en Diario El Nacional “El negocio detrás de la desesperación: miles de dólares por un pasaporte”. Publicado el 30 de agosto de 2018. Véase también: RPP “venezolanos en Perú: El pasaporte es un lujo, puede costar entre mil y cinco mil dólares”. Publicado el 21 de agosto de 2018. Véase también: Diario Gestión “Cerca de 3,000 venezolanos buscan quedarse en Perú con visa humanitaria”. Publicado el 10 de octubre de 2019.

¹⁴⁷ Decreto Supremo 001-2018-IN del 23 de enero de 2018

¹⁴⁸ Decreto Supremo 007-2018-IN del 18 de agosto de 2018

¹⁴⁹ Véase más en Diario La República “Crimen en S.M.P: ‘Alex’, el hombre que desmembró los cuerpos de Jafet y Rubén”. Publicado el 1 de octubre de 2019.

¹⁵⁰ Véase, por ejemplo: Diario Correo “Venezolanos gozarán de servicios gratuitos de educación y salud en Perú”. Publicado el 13 de junio de 2017.

¹⁵¹ De acuerdo con la Directiva administrativa N° 0001-2015-SIS/GA aprobada por Resolución Jefatural 126-2015/SIS, en el considerando a 6.1. sobre proceso de afiliación: “el documento de identidad (DNI / carné de extranjería) es el documento a partir del cual se reconoce la condición del asegurado (...).

¹⁵² Ley 27891 “Ley del refugiado”.

de optar por una alternativa migratoria que les facilitara la permanencia en situación regular en el territorio y, en consecuencia, acceder a mecanismos de integración. En este contexto, diez meses después de las modificaciones introducidas al último PTP, el Estado peruano anunció, en junio de 2019, que se implementaría un nuevo requisito para que la población venezolana pudiese ingresar al territorio: una visa humanitaria.

Esta medida trajo consigo dos situaciones problemáticas. La primera, y sobre la cual se hablará en extenso, la de las personas que se encontraban fuera del territorio y tenían que reunir los requisitos para solicitar el visado. Y la segunda, referida a quienes se encontraban dentro del Perú y que, definitivamente, no podrían acceder a la visa, salvo salieran del territorio y volvieran a ingresar con tal documento.

En medio de todo ello, la falta de información clara, oportuna y sencilla de procesar se constituyó, y todavía es, el principal de los problemas prácticos pues dificulta el entendimiento de los alcances de tal visado. La Resolución de Superintendencia 255-2019-Migraciones, así como la Directiva que regula los alcances de la visa humanitaria, no solo llegaron tarde, siendo aprobadas el 20 de agosto de 2019, sino que no han sido publicadas ni socializadas por Migraciones hasta la fecha de cierre de esta investigación. Solo se pudo acceder a la misma a través de un pedido de acceso a información pública (Anexo 1)¹⁵³.

De la revisión de la Directiva mencionada se sabe, además, que existen requisitos adicionales que deben de cumplirse una vez la persona se encuentre en el territorio. Se señala en el punto 5.1.1. que “el beneficiario debe presentar la solicitud de emisión del carné de extranjería dentro de los treinta días hábiles, computados desde el primer ingreso al territorio nacional con la calidad migratoria residente humanitaria” (Anexo 2). Esto, a su vez, implica la solicitud de una cita en línea, y requisitos especiales si se trata de menores de edad (ver considerando 5.1.2 de la Directiva).

Entre tanto, la información disponible para el acceso a la visa está consignada de manera más general en el sitio web del Consulado del Perú en Caracas¹⁵⁴. Aquí se señala que para obtener calidad migratoria humanitaria se debe presentar pasaporte (vencido o por vencer), un certificado de antecedentes penales venezolanos apostillado, partida de nacimiento (apostillada para menores de 9 años), entre otros requisitos.

En un contexto normal, los requisitos exigidos podrían resultar un trámite sencillo de gestionar. No obstante, en el marco de la situación venezolana actual, resulta una tarea compleja debido a la falta de recursos económicos para la obtención de dicha documentación legalizada en instituciones estatales, así como las trabas burocráticas y la carencia de recursos materiales para poder contar con las apostillas o pasaportes (*véase supra* 2.2.1). Esto sin considerar que un grupo significativo de personas, opositoras al régimen, enfrentan trabas adicionales para la emisión de tal documentación, además de todas aquellas que salen, precisamente forzadas por la situación.

¹⁵³ Por solicitud de acceso a la información pública, la Superintendencia Nacional de Migraciones remitió con oficio Nº 000039-2020-TP/Migraciones, de fecha 19 de febrero de 2020 la Directiva M02.SM.DI.007 “Lineamientos para la emisión del carné de extranjería a personas de nacionalidad venezolana con calidad migratoria residente humanitaria”.

¹⁵⁴ Véase más en página web del Consulado del Perú en Caracas

En este punto, debe de recordarse las facilidades administrativas que deben otorgarse a las personas en situación de movilidad. Como se encuentra establecido en los Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas de la CIDH, “los Estados deben estar dispuestos a flexibilizar los requisitos internos para la consideración de documentos expedidos en el extranjero, como una apostilla”¹⁵⁵.

Con relación al primer problema enunciado, esta medida estaba disponible solo para aquellas personas que, al momento de solicitar dicho permiso, se encontraran fuera del territorio peruano. Es decir, en Venezuela, o en los consulados peruanos de los países fronterizos donde pueda solicitarse, como Colombia o Ecuador. Todo ello condicionó aún más el ingreso al Perú, reportándose, con el paso de los meses, un menor número de ingreso de personas por el puesto migratorio de la frontera norte. De acuerdo con el referido pedido de información solicitado a Migraciones¹⁵⁶, en junio de 2019, fecha en que se implementó la visa humanitaria, ingresó un total de 32 159 personas, mientras que algunos meses después; en agosto, 19 604 personas; en septiembre, 6639; y en diciembre, 5233 personas venezolanas ingresaron por Tumbes. En enero de 2020, se registró un ingreso de 6523 personas; y en febrero, 1904 (ver Anexo 3).

En este contexto de idas y venidas, importa hacer hincapié en que, desde la entrada en vigor del visado humanitario los números de ingresos de personas venezolanas han descendido drásticamente. Al menos en la data obtenida de ingresos regulares. Así, de tener picos que superaban las 1300 personas diarias¹⁵⁷, el Estado peruano, a través de sus consulados, ha otorgado -a diciembre de 2019-, apenas 6775 visas humanitarias en total¹⁵⁸ (ver Anexo 4). La gran mayoría de ellas han sido otorgadas en el Consulado General del Perú en Caracas (2792, en total), seguido por el Consulado General del Perú en Bogotá (2025, en total), y en el Consulado General del Perú en Quito (1115, en total). Ello muestra una diferencia sustancial en relación con el número de personas venezolanas que ingresaban al Perú en los últimos años, pero que dio un giro drástico el 15 de junio de 2019 con el requerimiento de una visa, y que se consolidó con el cambio en el proceso de asilo en la frontera norte, el 22 de junio de 2019 (véase *infra* 3.3.).

Esto último no significa que disminuyera la cifra de ingresos en su totalidad, lo que disminuyó fue el registro de dichos ingresos. Aun cuando no existe información acerca de cuántas personas ingresaron o siguen ingresando por conductos irregulares, lo que sí es cierto es que, simultáneamente, el sistema de asilo siguió y sigue recibiendo solicitudes de personas en situación irregular tanto en la frontera norte, como en Lima y en el interior del país. Aunque también se solicitó el acceso a información pública (ver Anexo 5) para conocer el número de personas en situación irregular que solicitaba refugio, a la fecha de cierre de esta

¹⁵⁵ CIDH (2019) *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. Principio 59.

¹⁵⁶ Por solicitud de acceso a la información pública, la Superintendencia Nacional de Migraciones remitió con oficio N° 000039-2020-TP/Migraciones, de fecha 19 de febrero de 2020 información estadística sobre el número de ingresos.

¹⁵⁷ Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes Venezolanos, *América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región*. Disponible en “RMRP 2020 for refugees and migrants from Venezuela”. P.111.

¹⁵⁸ Por solicitud de acceso a la información pública, la Superintendencia Nacional de Migraciones remitió información estadística sobre el número de visas humanitarias otorgadas.

investigación no se remitió el pedido de información requerido. Esto permite reconocer que, el requerimiento de la visa no fue óbice para que las personas venezolanas siguieran accediendo al territorio, haciéndolo ahora por conductos irregulares.

Sumado a ello, es importante destacar los reportes publicados periódicamente por la OIM que muestran qué tipo de documentación utiliza la población venezolana para ingresar al Perú, que demuestran que la mayoría de venezolano/as no cuenta con el requisito primario para aplicar a la visa humanitaria. Para ello se compararán los resultados obtenidos en el quinto reporte de OIM, que corresponde al periodo entre febrero y marzo de 2019 (antes de la emisión de la visa humanitaria), y séptimo reporte que corresponde al periodo de septiembre a diciembre de 2019 (tras la visa humanitaria).

En el quinto reporte se puso de manifiesto que “el 76% de las personas venezolanas encuestadas indicaron utilizar la cédula de identidad para cruzar la frontera. El segundo documento más frecuente, es el pasaporte, utilizado por el 23,1% de encuestados. Menos del 1% de personas confirmaron no contar con documentos de viaje”¹⁵⁹. El mismo escenario se repitió en la séptima ronda, en donde se mostró que “el 63.1% manifestó haber obtenido una respuesta negativa ante su intención de ingresar al país pues no cumplían con los requisitos exigidos por el gobierno peruano (...). Más de la mitad de la población cuyo ingreso fue negado no pudo acceder al trámite de la visa humanitaria por las dificultades en la obtención del pasaporte como documento de viaje”¹⁶⁰.

Sin embargo, este no es el único óbice encontrado. Sumado a ello, se ha evidenciado una creciente dificultad en el acceso para aquellas personas que logran obtener la visa humanitaria, o que cuentan con cualquier otro documento que habilite su ingreso, como el mismo PTP o un carné de extranjería. De acuerdo con información obtenida por la OIM en el mismo séptimo reporte, el 83% de las personas que no obtuvieron todos los sellos de control fronterizo (de Ecuador) no lograron ser admitidos al territorio peruano¹⁶¹. Esto representa una dificultad adicional no prevista, regulada ni advertida, para aquellas personas que no pudieron realizar este trámite. Esta situación fue advertida también por los/as distintos especialistas que fueron entrevistados. Uno de ellos describió lo siguiente:

Lo que nosotros vimos en el territorio es que la visa humanitaria no cumplía la función para la que había sido establecida. Por el contrario, pudimos identificar que personas que contaban con la visa humanitaria no podían acceder al Perú debido a razones que no tenían nada que ver con la visa humanitaria. Precisamente razones administrativas respecto de los sellos del país de salida (Ecuador). Esto generaba el efecto de que personas que habían pasado todo el trámite para obtener la visa no estaban pudiendo ingresar de forma regular¹⁶².

Igualmente, otra de las personas entrevistadas señaló que dentro de las dificultades experimentadas en la frontera norte se encontraba el hecho de que “las personas llegaban y se les pedía tener los sellos de salida de Ecuador. Para contar con ello, tenían que haber solicitado previamente la visa requerida por Ecuador, y luego tener la visa para el ingreso a

¹⁵⁹ OIM “Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú — DTM ronda 5”. Publicada en abril de 2019. P. 13.

¹⁶⁰ OIM “Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú — DTM ronda 7”. Publicada en febrero de 2020.

¹⁶¹ Ib. OIM “Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú — DTM ronda 7”.

¹⁶² Enrico, Alessandra (2020). Entrevista a Joel Jabiles –Amnistía Internacional, realizada el 10 de abril de 2020

Perú”¹⁶³. Ello da cuenta de que aquellas personas que llegaban a Perú, ya sea como lugar de destino o en tránsito, quedaban atrapadas en un limbo jurídico, pues no podían ingresar, pero tampoco podían regresar, salvo lo hiciesen de manera irregular.

Además de esta situación, se previó la creación de excepciones humanitarias, las cuales se contemplaron pensando en aquellas personas en situación de vulnerabilidad que, no reuniendo los requisitos para la admisión al territorio con la visa, pudiesen ingresar con un permiso regular para ponerse a resguardo. Esto que, en un principio, alivió la situación de “personas menores de edad que buscaban reunirse con sus padres, mayores de edad que busquen reunirse con su familia en Perú, personas en extrema vulnerabilidad, mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad y adultos mayores de 60 años”¹⁶⁴, luego se tornó en un criterio discrecional. Nuevamente, la falta de lineamientos claros para que el funcionario en frontera pudiese aplicar las excepciones, llevaron a que estas fuesen cada vez más reducidas y se constituyeran en nuevos e inesperados obstáculos para el tránsito de personas.

Sobre el particular, algunos especialistas entrevistados para el propósito de esta investigación aclararon que “Migraciones empezó a restringir cada vez más las excepciones establecidas con la visa, reduciendo su aplicación y reinterpretándolas de manera más restrictiva, con lo cual las personas que se encuentran en grave situación de vulnerabilidad no pueden acceder. Esto hace que estas personas se vean obligadas a recurrir a este mecanismo *ad hoc* [el sistema de asilo] para intentar acceder al territorio peruano y tener un mínimo de protección”¹⁶⁵. Entonces, el sistema migratorio, al no proteger a estas personas generaba una presión en el sistema de asilo, en el cual las personas empezaron a encontrar una última oportunidad que facilite el ingreso regular y su protección en sentido estricto. Nuevamente, esto no implica que dichas personas no tuviesen necesidades de protección internacional.

En la misma línea, Amnistía Internacional señaló que “la Superintendencia hizo también una reinterpretación de las excepciones humanitarias basándose en las notas internas recibidas. Las directrices sobre las excepciones humanitarias jamás se publicaron”¹⁶⁶. Esta falta de predictibilidad comenzó a generar que muchas personas quedaran fuera de la inclusión de estos criterios de excepción planteados, obligándolas a enfrentar situaciones adicionales de vulnerabilidad e incertidumbre.

Así las cosas, la implementación de una medida migratoria como la visa humanitaria resulta restrictiva por diversos factores tales como la falta de información clara sobre los requisitos y trámites administrativos que deben llevarse a cabo fuera del Perú lo que genera en las personas una falta de predictibilidad sobre los procedimientos. Otro de ellos, asociado a la imposibilidad material para obtener tales requisitos, como el pasaporte y los antecedentes penales apostillados, principalmente. Y, también las dificultades adicionales que se introdujeron para acceder al territorio, evidenciándose que aun cuando se contara con el visado, se debía tener los sellos de salida de Ecuador.

¹⁶³ Enrico, Alessandra (2020). Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato.

¹⁶⁴ Resolución de la Superintendencia Nacional de Migraciones No. 000177-2019 del 12 de junio de 2019

¹⁶⁵ Enrico, Alessandra (2020). Entrevista a Joel Jabiles –Amnistía Internacional, realizada el 10 de abril de 2020

¹⁶⁶ Ib. “Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela”.

Esta disposición migratoria ha tenido dos efectos prácticos con relación a la percepción del arribo de personas venezolanas en el Perú. El primero de ellos un efecto de orden político - mediático pues las cifras de ingreso regular mostrarían un considerable descenso en el número de venezolanos/as que entran al territorio nacional, que respondería al objetivo de ordenar y regular la migración. Y un segundo efecto asociado al resguardo de la seguridad porque el riguroso control que se demanda para el ingreso aparentemente garantizaría una migración segura. Todo ello, además, se encontraría alineado -en cuanto a forma- a lo que establece el Pacto Mundial para la Migración.

Finalmente, se puede concluir que la visa introducida, no hace mérito a su nombre pues los criterios para su acceso se rigen por lineamientos poco claros (no públicos), discrecionales (con las excepciones previstas) o no previstos (contar con los sellos de ingreso y salida del país anterior). Al mismo tiempo, se está exigiendo la gestión y presentación de un documento migratorio en un contexto donde no solo resulta difícil gestionarlo, sino también a un grupo objetivo que potencialmente podría requerir protección internacional (véase *supra* 2.1.1).

Asimismo, existen serios peligros en materia de protección que surgen de imponer una política migratoria restrictiva. Estos están asociados no solo a la posibilidad de acceder a medios transgresores de las disposiciones legales, como se ha desarrollado ya, a través de la creación de nuevas rutas de cruce irregular y al fomento de redes delictivas asociadas al tráfico de migrantes. Todo ello, contraviene un fundamento clave al que están llamados los Estados en su conjunto, que es “contribuir a la prevención y eliminación de la migración irregular, teniendo en cuenta que la migración irregular intensifica la vulnerabilidad de los migrantes y las personas sujetas de protección internacional, poniendo en peligro la vida, la dignidad y la seguridad de esos grupos”¹⁶⁷. De ahí la importancia de dotar de un mínimo contenido humanitario a un documento orientado a brindar protección legal a las personas.

¹⁶⁷ Ib. *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. Principio 9

3. Capítulo 3: La transformación del sistema de asilo en la frontera norte peruana y el impacto en el ejercicio de derechos de las personas venezolanas

“Todos los refugiados y migrantes, independientemente de su situación, tienen derecho a las debidas garantías procesales a la hora de determinar su condición jurídica, si se les permite la entrada y si están autorizados a permanecer en el país, y en ningún caso son admisibles las expulsiones colectivas”¹⁶⁸

3.1. Garantías elementales en el proceso de determinación del estatuto de refugiado

La determinación del estatuto de refugiados es el primer y más importante paso para entender si las personas solicitantes de asilo satisfacen los criterios de inclusión y demandan, por lo tanto, el otorgamiento de protección internacional de parte de los Estados. De advertirse, no obstante, que la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados no establece una guía para la realización de este procedimiento. Por el contrario, este instrumento convencional constituye un punto de partida que aborda las reglas mínimas que deben existir las cuales están asentadas en el derecho universal a solicitar y recibir asilo¹⁶⁹, y deja a los Estados la potestad soberana de regular sus propios procedimientos y criterios, de acuerdo con su propia estructura interna.

Así las cosas, los procedimientos varían de país en país. En algunos “se determina con arreglo a procedimientos formales expresamente establecidos; en otros, se trata dentro del marco del procedimiento aplicable a la admisión de extranjeros; y otros, en virtud de medidas oficiosas o especiales tales como la expedición de documentos de viaje”¹⁷⁰. Frente a ello, distintos tratados, así como organismos y tribunales internacionales han permitido dilucidar cómo deberían de regirse estos procesos, cuáles deben de ser las garantías disponibles poniendo como base la obligación de seguir siempre las reglas del derecho al debido proceso¹⁷¹.

Al respecto, es esencial dejar sentado que el reconocimiento del estatus de refugiado no es una facultad constitutiva de derechos sino declarativa. Esto quiere decir que el reconocimiento solo es una confirmación de tal estatus pues quiere decir que la persona que solicitó asilo ha

¹⁶⁸ Ib. Informe del ex Secretario General De Naciones Unidas Ban Ki Moon “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes”. Par. 56

¹⁶⁹ Véase por ejemplo: CADH, artículo 22.7; DUDH, artículo 14; DADDH, artículo XXVII

¹⁷⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2019) *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Reedición. Ginebra: febrero de 2019. P.42

¹⁷¹ Las garantías de debido proceso resultan aplicables, en lo que corresponda, a ese tipo de procedimientos, que son normalmente de carácter administrativo. En ese sentido, todo procedimiento relativo a la determinación de la condición de refugiado de una persona implica una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a sus derechos más básicos, como la vida, la integridad y la libertad personal. De tal manera, aún si los Estados pueden determinar los procedimientos y autoridades para hacer efectivo ese derecho, en aplicación de los principios de no discriminación y debido proceso, se hacen necesarios procedimientos previsibles, así como coherencia y objetividad en la toma de decisiones en cada etapa del procedimiento para evitar decisiones arbitrarias. Véase más en: Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272. P.157

reunido los requisitos para ser incluida o reconocida como refugiada. Como adecuadamente lo describe el Manual del ACNUR, “no adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado”¹⁷². Entonces, el proceso de determinación del estatuto es un medio, no un fin, es un proceso que permite identificar quiénes cumplen con los requisitos de inclusión y, por lo tanto, podrán beneficiarse de tal estatus.

Ahora bien, el ACNUR como organismo de Naciones Unidas encargado de velar por los refugiados, ha puesto a disposición un Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado¹⁷³ que aborda las consideraciones elementales para realizar el proceso de determinación del estatuto de refugiado. Este documento permite interpretar los conceptos contenidos en la precitada Convención de 1951, y plantea las consideraciones elementales para que tal proceso se ajuste a Derecho.

A su vez, ha propuesto una serie de directrices para clarificar situaciones puntuales en donde puedan existir dudas en materia de elegibilidad (por ejemplo, situaciones de conflicto armado, género, niñez, entre otras¹⁷⁴). Y, también, ha brindado una serie de notas informativas que dan cuenta de su posicionamiento en contextos de flujos masivos correspondientes a determinadas nacionalidades, por ejemplo, la nota orientativa sobre la atención al movimiento de personas venezolanas¹⁷⁵.

Ahora bien, otras garantías igualmente importantes han sido desarrolladas también por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado en 1977. Dentro de ellas se encuentran, como mínimo, la presencia de las siguientes salvaguardas:

- i) el funcionario competente (...) al que se dirija el solicitante en la frontera o en el territorio del Estado contratante debe tener instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Debe actuar en conformidad con el principio de no devolución (“non-refoulement”) y remitir tales casos a una autoridad superior;
- ii) el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse;
- iii) debe existir una autoridad claramente identificada (...) encargada de examinar las solicitudes de concesión de la condición de refugiado y de adoptar una decisión en primera instancia;
- iv) debe proporcionarse al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete calificado, para presentar su caso a las autoridades competentes. Debe darse también al solicitante la oportunidad, acerca de la cual se le debe informar, de ponerse en contacto con un representante del ACNUR;
- v) si se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe informársele al respecto y debe

¹⁷² Ib. *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. P.17

¹⁷³ Ib. *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*.

¹⁷⁴ Ib. *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*

¹⁷⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2019) *Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos*. Actualización I, Publicado el 21 mayo 2019.

expedírsele el documento que certifique tal condición;

vi) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al sistema prevaleciente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada;

vii) debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente (...) adopte la decisión del caso, a menos que tal autoridad haya demostrado que la solicitud era claramente abusiva. Debe permitírsele asimismo permanecer en el país mientras esté pendiente una apelación a una autoridad administrativa o judicial superior¹⁷⁶ [Énfasis propio].

Ello permite entender la importancia de establecer un proceso justo y eficiente¹⁷⁷ a fin de evitar que personas que merezcan el estatuto de refugio se puedan ver afectadas por decisiones adversas, las cuales podrían devenir en una devolución al país de origen o a un tercer país en donde su vida, integridad o libertad pueda verse comprometida. En la misma medida, la jurisprudencia de las distintas cortes internacionales de derechos humanos ha ido aclarando los conceptos alrededor de la determinación del estatus. Por ejemplo, a nivel interamericano, la Corte IDH ha compilado algunas de las garantías elementales, que suman a lo establecido por el Comité Ejecutivo del ACNUR:

a) deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades (...)

b) la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal;

c) las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa.

d) con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad;

e) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre como recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada; y

f) el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada [Énfasis propio]¹⁷⁸.

¹⁷⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (1977) Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, suplemento No. 12 (A/32/12/ Add.1, párr. 53, 6) e)

¹⁷⁷ En el año 1993 el Comité Ejecutivo del ACNUR ha instado a la conducción de procesos justos y eficientes a los que tengan acceso todos los solicitantes de asilo, con el fin de asegurar que se identifique y se otorgue protección a los refugiados y otras personas que reúnan las condiciones para acogerse a protección en virtud del derecho internacional o nacional. Véase más en: "Conclusiones Adoptadas por el Comité Ejecutivo para la Protección Internacional de Refugiados". *Comité Ejecutivo del Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU. No. 71 (XLIV) (1993)*. Del mismo modo, la CIDH en el documento de Diciembre de 2019 titulado "Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas", ha establecido que "todo solicitante de asilo tiene el derecho de acceder a procesos justos y eficientes de determinación de la condición de refugiado cuando se encuentre bajo la jurisdicción, autoridad o el control efectivo de un Estado, aún si se encuentra fuera del territorio de tal Estado" (Principio 55).

¹⁷⁸ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272. P.159

Desagregando algunas de estas garantías elementales, un primer aspecto que debe de ser considerado en este procedimiento, y que debe ocurrir tras la solicitud de asilo, es el registro de tal solicitud. Si bien, como se señaló, en el marco de la Convención de 1951 no hay ninguna disposición que prescriba cómo debe realizarse el registro, algunos estándares se han ido consolidando en el marco del DIDH. Por ejemplo, el ACNUR ha reconocido la importancia del registro de las solicitudes de asilo como garantía de protección, principalmente contra la devolución, y otras situaciones que puedan poner en grave riesgo a las personas solicitantes de protección internacional. En el mismo sentido, ha planteado una serie de consideraciones básicas durante la etapa de registro, a saber:

El registro debe ser un proceso continuo de anotación de la información indispensable en el momento del desplazamiento inicial, así como de cualquier cambio demográfico o de otro tipo subsiguiente en la población de refugiados (...); debe respetar los principios fundamentales de la confidencialidad (...); debe ser de fácil acceso y desarrollarse en un lugar seguro (...); deben ser registrados a título individual y debe tomarse nota de la siguiente información básica (...); necesidades especiales de protección y asistencia, entre otras(...)¹⁷⁹.

El contenido anterior es un reflejo importante de discusión y negociación entre el ACNUR y los Estados por lo que su aplicación práctica debe verse reflejada en todos aquellos espacios en donde se puedan recibir solicitudes de asilo, como en las fronteras. En esa medida, el registro constituye el primero de los pasos para establecer la relación de protección entre el gobierno o el ACNUR y quien solicita asilo, razón por la que es indispensable que este esté presente desde el primer momento¹⁸⁰.

De igual manera, es importante recalcar que el registro no significa ni debe significar que las personas estén confinadas en el espacio en donde son registradas. Las personas deberían poder circular por el territorio hasta contar con una respuesta final sobre su proceso. De esta manera, la función primaria del registro será la identificación de aquellos casos que puedan estar enfrentando situaciones de riesgo y tienen necesidades específicas¹⁸¹.

Junto con la garantía del registro, la documentación de las personas solicitantes de asilo cumple un rol fundamental en todo el procedimiento. Esto prueba que han sido registradas y están incursas en un proceso de protección internacional. Contar con tal documentación provee de protección contra la devolución, a la vez que asegura el acceso a derechos elementales como la libertad de circulación y el acceso al trabajo¹⁸². En el Perú, por ejemplo, el artículo 14 de la ley del refugiado prevé la obligación de brindar un documento provisional de trámite mientras la solicitud del interesado se encuentra en trámite¹⁸³.

Sumada a dichas salvaguardas, la entrevista de elegibilidad como paso dentro del procedimiento de asilo es un hito crucial. Esta constituye un espacio fundamental e

¹⁷⁹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2001) "Sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo". *Comité Ejecutivo del Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU. No 91 (LII)*.

¹⁸⁰ *Ib.* *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*

¹⁸¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2003). *Handbook for registration, procedures and standards for Registration, Population Data Management and Documentation*.

¹⁸² *Ib.* *Handbook for registration, procedures and standards for Registration, Population Data Management and Documentation*. Chapter 19.

¹⁸³ Ley del Refugiado, artículo 14.

indispensable que permite no solo que el solicitante sea oído, sino también que pondría de manifiesto si la persona reúne los requisitos para ser reconocida como refugiada. Así, se debe “asegurar la oportunidad para tener una entrevista personal completa con un funcionario competente para determinar la condición de refugiado”¹⁸⁴. Toda persona que solicite asilo debe tener la oportunidad de exponer su caso ante una persona calificada, es decir, un/a oficial de elegibilidad. Ello evitará que los casos se resuelvan sin previamente conocer el testimonio o relato de la persona. Para ello, el ACNUR ha elaborado un Manual¹⁸⁵ que describe la preparación técnica y jurídica que debe tener un/a oficial de elegibilidad antes de una entrevista de elegibilidad así como los elementos que deben considerarse para determinar el estatuto de refugiado.

Otro aspecto esencial también lo constituye el contar con una resolución debidamente motivada que describa con claridad por qué se reconoce o no a una persona como refugiada. Aunque en muchos casos, como en el Perú, el proceso de determinación del estatus de refugiado es uno de naturaleza administrativa, conviene recordar que “las garantías del debido proceso se extienden a todo acto emanado del Estado que pueda afectar derechos”¹⁸⁶, con lo cual las garantías del debido proceso, como la debida motivación, deben de ser también aplicables.

De ello se desprenden otros estándares desarrollados en el DIDH, como que las personas solicitantes de asilo tengan derecho a una decisión justa y motivada, en un plazo razonable y determinado, así como la posibilidad de recurrir tal decisión en caso sea negativa frente a instancias administrativas, y de ser el caso, judiciales¹⁸⁷. Ello apartará cualquier viso de arbitrariedad, conforme lo reconoce el artículo 8.1 de la CADH. Precisamente así lo ha señalado en su jurisprudencia la Corte IDH al establecer que “las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”¹⁸⁸. En la misma línea, la CIDH ha reconocido que en cualquier materia, “es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados”¹⁸⁹.

Conviene, por último, destacar una de las garantías esenciales para la persona solicitante de asilo, que es el derecho a contar con recursos impugnatorios disponibles, adecuados y efectivos. Un recurso accesible, en palabras de la Corte IDH, implica que su presentación “no requiera mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho; las formalidades requeridas para su admisión deben ser mínimas y no deben constituir un obstáculo para que el recurso cumpla con su fin de examinar y resolver los agravios sustentados por el

¹⁸⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (1983) “El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas”. *Comité Ejecutivo del Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU, No 30 (XXXIV)*.

¹⁸⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2012) “Nomas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR”. Capítulo 4.

¹⁸⁶ Salmon, Elizabeth y Cristina Blanco (S/A) *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte IDH*. En Idehpucp. P.70. (Inédito)

¹⁸⁷ Declaración de Brasil (2014) “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”. Suscrito en Brasilia. Cap. Segundo “La Protección Internacional de las Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo”. P. 9

¹⁸⁸ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Pár. 120

¹⁸⁹ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Pár.126

recurrente”¹⁹⁰. Esto cobra mayor relevancia en un espacio tan dinámico como una frontera, punto de recepción de personas extranjeras, que no conocen el manejo administrativo ni judicial del Estado al que llegan. Aún mayor atención debe prestarse para aquellas personas que solicitan protección internacional, ya que por la naturaleza de dicho procedimiento, todas las facilidades deberían estar disponibles.

Señalado ello, queda claro que dichas garantías deben de estar presentes desde el primer momento en que una persona se acerca al sistema de asilo hasta que reciben respuesta sobre su petición. Su ejecución constituye un mínimo para los Estados, y nunca un máximo o techo, con lo cual otras garantías que deban incorporarse a los procedimientos diseñados por el Estado deben implementarse y estar disponibles para las personas solicitantes de asilo.

Aún con estos estándares claros, en la región americana, tras la aprobación de la Declaración y Plan de Acción de Brasil en 2014, se identificaron distintos inconvenientes en los sistemas de asilo de la región. Dentro de ellos, resaltan la emisión de leyes, políticas y procedimientos de asilo desarticulados de los estándares internacionales de protección de derechos humanos; la limitación en recursos humanos y financieros; la falta de identificación de perfiles en situación de vulnerabilidad; las detenciones migratorias como principal medida de control y gestión migratoria, entre otros¹⁹¹.

Todos estos ámbitos, llevaron a que se trabaje un proyecto denominado “gestión de calidad de asilo”, el cual serviría como punto de partida para consolidación de los sistemas de determinación del estatuto del refugiado. Esto implicaría, entre otros aspectos, la alineación a estándares de debido proceso aplicables al procedimiento de determinación en los ordenamientos internos. De acuerdo con el precitado Plan de Acción de Brasil, esto involucraría, en primer lugar, un sistema de asilo preestablecido, regulado y disponible en todos los puestos de acceso a territorio, de modo que se garantice el principio de no devolución ni rechazo en frontera.

En segundo orden, el acceso a información oportuna y sencilla para las personas que solicitarán asilo, a la vez que la posibilidad de contar con representación legal que pueda acompañar a lo largo del proceso. En tercer lugar, en línea con lo que mencionaba la Corte IDH, de ser necesario, se debe asegurar el acceso a intérpretes o traductores idóneos que puedan acompañar durante la entrevista de elegibilidad que se realiza, y que garantiza el derecho a ser oído.

De manera transversal, también es imperativo el respeto del principio de confidencialidad de quien solicita y de su solicitud¹⁹². Esto quiere decir el manejo adecuado de la información sensible que se comparte durante todo el procedimiento de asilo y que potencialmente puede implicar una situación de persecución. Por lo tanto, su divulgación o poco cuidado podría suponer algún riesgo para quienes soliciten asilo.

De hecho, todos estos estándares han tenido eco a propósito de la situación del éxodo de

¹⁹⁰ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Pár. 270

¹⁹¹ Plan de Acción de Brasil (2018) “Evaluación del Grupo articulador regional del Plan de Acción de Brasil 2014-2017”. P. 19.

¹⁹² Ley del Refugiado del Perú, artículo 11.

personas venezolanas. Por ejemplo, la CIDH en una Resolución sobre migración forzada de personas venezolanas instó a los Estados a asegurar un mayor reconocimiento del estatuto de refugiados a las personas venezolanas no solo bajo los auspicios de la definición de la convención de 1951 sino también frente a situaciones que se puedan corresponder con la Declaración de Cartagena. De igual manera, estableció que “este reconocimiento debe darse a través de procedimientos justos y eficientes que garanticen el derecho de los solicitantes de asilo a recibir asistencia para satisfacer necesidades básicas o permitirles trabajar para su auto sostenimiento durante el estudio de su solicitud”¹⁹³.

Dicho ello, resulta fundamental y mandatorio que los Estados implementen procesos adecuados para la determinación del estatuto de refugiados. De esta manera se podrá garantizar que, quienes soliciten asilo, puedan recibir una respuesta justa y oportuna, considerando las situaciones de vulnerabilidad que las fuerzan a salir de su país de origen y las que pueden enfrentar en el tránsito y arribo al país de acogida.

Por último, mucho se discute si el reconocimiento del estatuto de refugiados es la puerta de acceso material a derechos. En el plano de lo formal, como consecuencia del otorgamiento de tal protección, las personas refugiadas deberían quedar amparadas también en un ámbito migratorio. En el Perú, por ejemplo, obtienen un carné de extranjería de parte de Migraciones que significa que, como parte de la protección reconocida, tendrán derecho a permanecer de manera regular en el Perú. Sin embargo, en el plano material, hay todavía grandes brechas y discusiones sobre si las personas reconocidas como refugiadas encuentran en la institución del asilo una solución duradera y realmente logran integrarse en la sociedad de acogida.

3.2. Proceso de determinación del estatuto de refugiado en el Perú antes de la implementación de la visa humanitaria

El sistema de asilo peruano ha ido cobrando mayor protagonismo con el incremento en el flujo de población venezolana en el Perú. De tener 379 solicitantes de asilo (de todas las nacionalidades) en 2015¹⁹⁴, se pasó a tener 487.078 en total¹⁹⁵, siendo 482,571 solo de personas venezolanas. Esto responde al carácter humanitario que siempre ha distinguido al sistema de asilo peruano, en particular a la CEPR, que pese a las limitaciones logísticas y con las disposiciones actuales ha venido incorporando una mirada más humanitaria para las personas venezolanas.

Existen múltiples cuestiones a considerar respecto del creciente número de solicitudes de asilo en el Perú. Una de las principales está asociada a la falta de información oportuna para las personas venezolanas, así como a los constantes cambios dentro de la tramitación de este procedimiento. Esto es especialmente relevante porque muchas personas solicitantes encontraron en el sistema de asilo la única alternativa para el ingreso al territorio, otras vieron que el sistema de asilo era una vía más accesible para contar con un permiso de trabajo, mientras que otras, por desconocimiento, pensaron que era la única puerta conducente a la regularización y/o protección de sus derechos. Entonces, la política de puertas abiertas que

¹⁹³ Ib. CIDH. “Migración Forzada De Personas Venezolanas”

¹⁹⁴ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2016) *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2015*. P. 64

¹⁹⁵ Ib. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) *Tendencias Globales 2020* (p. 74)

caracterizó en un primer momento al Perú se debió también en gran medida a que, en un primer momento, existía un sistema de asilo plenamente accesible para personas venezolanas. Sin embargo, en el plano práctico, esto terminó superando la capacidad de respuesta de la CEPR que, como se verá, también sirvió de justificación para la creación de un nuevo procedimiento.

En ese sentido, hay todavía un gran desconocimiento sobre los alcances del proceso de asilo, el cual se traduce en que muchas personas que solicitaron asilo también optaron también por iniciar procesos migratorios como el PTP, y al revés, situaciones que, desde luego, no son excluyentes. Así, tras las nuevas exigencias que dejaron atrás la posibilidad de ingresar con cédula de identidad, las personas lograban ingresar al territorio con la sola presentación de la solicitud de asilo. Y una vez que se les concedía el ingreso, ya establecidos, iniciaban sus trámites migratorios y/o de asilo. Esta desinformación sobre los alcances no significa, en modo alguno, que las personas hayan realizado solicitudes de asilo infundadas, por el contrario, el contexto del país de origen debe ser tomado seriamente en cuenta al momento de estudiar la solicitud.

Las y los entrevistados coinciden en que las dinámicas con la CEPR comenzaron a modificarse antes del requerimiento de la visa humanitaria. En efecto, como se ha visto, el PTP fue progresivamente endureciéndose, haciendo que nuevos requisitos sean demandados para su obtención y reduciéndose en su alcance. Un primer momento que identifican las personas entrevistadas se da entre agosto y septiembre de 2018 cuando el gobierno comenzó a requerir la presentación de pasaportes para el ingreso al territorio (*véase supra 2.2.1*). Sin embargo, la imposición de una visa humanitaria marcó un punto de quiebre pues hizo que el sistema migratorio y el de asilo se relacionen intrínsecamente al punto de endurecer las medidas de acceso a territorio, creándose para tales efectos un procedimiento de asilo nuevo en la frontera norte, que sirviera de soporte a las medidas migratorias implementadas.

Como se adelantó, al ser el pasaporte un documento que muchas personas no portaban, ellas encontraron en el sistema de asilo la única respuesta para asegurar su ingreso al Perú. Esto hizo que la CEPR abriera por primera vez una oficina con funcionarios en la frontera norte, en Tumbes. Esta oficina estaba abocada a la recepción de solicitudes de asilo que, en última instancia, eran credenciales para asegurar que las personas pudiesen acceder. Como señala una de las personas entrevistadas:

Nosotros [CEPR] fuimos a la frontera, [a partir de ahí], Migraciones flexibilizó su criterio con la presentación de la solicitud de refugio [asilo]. Las personas solicitaban y se obviaba el tema del requisito de presentación del pasaporte. El proceso [consistía en que] las personas se acercaban a nuestra oficina, teníamos un formato bastante sencillo. Se ponía especial atención a personas que tenían una situación compleja. Se firmaba el formato, se sacaba copia al documento de identidad, se sellaba la solicitud, CEPR se quedaba con una copia, y las personas iban con su copia a Migraciones. Migraciones hacía [la revisión] y con la presentación de la solicitud de refugio se les otorgaba la tarjeta andina de migración (TAM)¹⁹⁶.

En esa medida, confirma otro entrevistado, “la principal diferencia que se vio fue que antes

¹⁹⁶ Ib. Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato.

del cambio de junio de 2019 las personas podían acceder al territorio tan solo con la solicitud de asilo, lo que permitía una garantía mínima de protección para que la persona pueda transitar por el territorio peruano¹⁹⁷. Una vez que las personas ingresaban podían continuar con su trámite como solicitantes de asilo en el interior, ya sea en alguna ODE o en la misma Secretaría Ejecutiva de la CEPR, en Lima¹⁹⁸.

Esto está vinculado con una de las principales preocupaciones sostenidas por los Estados que tiene que ver con que muchas veces los sistemas de asilo, disponibles para evaluar las necesidades de protección internacional, no consideran como mandatorio para el acceso al territorio el requisito migratorio que autorice el ingreso regular del individuo. Dicho en otras palabras, por la misma naturaleza de protección que caracteriza a la institución del asilo, este no considera si la persona ingresó por conductos regulares o no, sino más bien las razones por las que huye de su país de origen. Sin embargo, es una realidad que a nivel mundial, esta situación, muchas veces ha terminado legitimando ingresos irregulares a personas que no necesitaban de dicha protección. De ahí que se deba analizar con profundidad la solicitud de asilo, el relato narrado, y la información de país de origen que permita descartar aquellas solicitudes verdaderamente infundadas.

Aun cuando en la situación de Venezuela existan consideraciones adicionales, que deban analizarse a profundidad, esta posibilidad despertó preocupaciones y críticas en el sistema migratorio, desde donde las medidas implementadas de cara a frenar el ingreso de personas venezolanas no surtían efectos. Así, la imposición del pasaporte como documento único para el acceso al Perú fue sorteada por un sistema de asilo disponible en la frontera norte, y contemplado para proteger a aquellas personas que pudiesen encontrarse con necesidades de protección internacional.

En suma, puede concluirse que la percepción que se empezó a tener sobre el sistema de asilo fue que no permitía el cumplimiento de medidas migratorias ya que lejos de hacer que el número de ingresos descendiera, lo mantuvo. Esto generó una presión política en el sistema de asilo, que conllevó a la creación de nuevas medidas migratorias más exigentes, como la visa humanitaria. De esta manera, la posible presión para que esta medida migratoria fuese eficaz, como el incremento exponencial de solicitudes, impactó en el sistema de asilo peruano, que hasta ese momento amparaba a todas las personas que solicitaban protección internacional. Ello llevó a que el 15 de junio entrara en vigor la exigencia de un visado humanitario (véase *supra* 2.2.2), y el 22 de junio se cree un nuevo procedimiento de asilo en la frontera norte que, a diferencia de la sola recepción de solicitudes de asilo, se constituyó con miras a realizar *in situ* la determinación del estatus de refugiado.

¹⁹⁷ Ib. Entrevista a Joel Jabiles –Amnistía Internacional, realizada el 10 de abril de 2020

¹⁹⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2017) *Guía de información para refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en Perú*.

3.3. Implicancias y consecuencias de la inclusión de un nuevo procedimiento en la frontera norte

“Cuando hemos estado ahí muchos venezolanos que esperaban semanas nos decían, nosotros estamos aquí (en CEBAF) porque queremos hacer las cosas bien, no queremos tomar riesgos contratando servicios de taxis que facilitan tránsitos irregulares, queremos ingresar de manera formal”¹⁹⁹.

Como se ha sostenido en el acápite anterior, existe un antes y un después en el sistema de asilo peruano en la frontera norte, marcado por la creación de un procedimiento distinto el 22 de junio de 2019. De esta manera, mediante decisión de CEPR, contenida en un Acta administrativa, se resolvió crear de un procedimiento distinto en la frontera norte²⁰⁰.

Tal vez una de las principales razones en las que subyace la creación de un procedimiento de asilo distinto en este punto migratorio responde a la cantidad de ingresos de personas que se han reportado en este espacio geográfico. De acuerdo con el INEI, en el año 2017 “del total de personas que registraron su ingreso, el 89,8% ingresó por el control del CEBAF – Tumbes, el 10% por el aeropuerto internacional Jorge Chávez ubicado en la Provincia Constitucional del Callao y el 0,2% utilizaron otros lugares como Puno, Loreto, Madre de Dios, etc.”²⁰¹. Aunque han pasado algunos años de esta investigación, las dinámicas en cuanto a los flujos se siguen manteniendo.

En la misma línea, otra de las razones que pudo haber llevado a la creación de un procedimiento distinto fue la sobresaturación del sistema de asilo como una vía alternativa para circular regularmente en el territorio y establecerse. Así, las personas en CEBAF expresaban su deseo de solicitar asilo sin tal vez entender la dimensión de lo que implicaba introducirse en un proceso de protección internacional pero al ver que esa era la posibilidad que garantizaba el ingreso, las personas acudían a tal proceso²⁰².

Debe reiterarse que el mero desconocimiento no debe ser asociado a la falta de necesidades reales de protección internacional que puede tener la población venezolana. Sin embargo, ello llevó a que -en muchos de los casos- haya una duplicidad de trámites de personas en ambos sistemas, lo que hizo que el sistema de asilo colapse en su capacidad de brindar respuesta, siendo hoy en día el que tiene más solicitudes de asilo de personas venezolanas en el mundo.

Independientemente de las distintas posturas sobre cómo debería de ser la calificación de la población venezolana en términos de protección internacional, en relación con la definición

¹⁹⁹ Ib. Entrevista a Joel Jabiles –Amnistía Internacional, realizada el 10 de abril de 2020

²⁰⁰ Ib. Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato. En el mismo sentido, esta información también fue requerida a CEPR a través de un pedido de información pública; sin embargo, hasta el cierre de esta investigación no fue remitido.

²⁰¹ INEI (2018) “Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú – Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país”. P.39

²⁰² Ib. Entrevista a Analí Briceño, Encargada de la Clínica Jurídica de la Universidad Antonio Ruiz De Montoya, realizada el 4 de abril de 2020

ampliada de la Declaración de Cartagena, no es menos cierto que, en el Perú, este incremento de usuarios se debió, en gran medida, a la ausencia de alternativas migratorias de regularización que sean rápidas, vigentes y eficaces para la acogida regular de venezolanos/as en el Perú. A lo que se sumó la implementación de nuevas exigencias migratorias para el ingreso, como la visa humanitaria. Esto hace que, en términos prácticos, no se haya podido otorgar (ni actualmente se otorgue) una respuesta oportuna a la cantidad de solicitudes de asilo presentadas.

Ahora bien, de acuerdo con una entrevista realizada, este nuevo procedimiento atiende a “la necesidad del gobierno de establecer orden y seguridad en el ingreso de personas al territorio peruano (...)”²⁰³. Ello innegablemente supuso modificar los anteriores lineamientos de un procedimiento de asilo que otrora era estándar en todo el territorio peruano, de modo que solo se permita el ingreso o admisión (no es igual a reconocimiento) solo de aquellas personas que tuviesen elementos para ser reconocidas como refugiadas. De acuerdo con una de las entrevistas, “se tuvo en cuenta dos situaciones: (1) Un ingreso de personas que venían en su gran mayoría sin sufrir una persecución sino que venían por razones económicas [buscando], una mejor alternativa de vida; y (2) [este proceso se creó] pensando también en que no debía cerrarse la frontera, no se debía cortar a las personas [la posibilidad de] tener acceso a un sistema de asilo”²⁰⁴.

Esta decisión, entonces, mostraría por parte de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR la preocupación por mantener por lo menos un sistema de asilo abierto y disponible, lo que resulta positivo si se toma en consideración la experiencia comparada. Así, aun cuando hay suficientes puntos de mejora, como se analizará más adelante, el Perú no cerró la frontera, como ocurrió en Colombia²⁰⁵. Frente a ello, durante una de las entrevistas se describió cómo funciona dicho procedimiento:

El gran cambio es que se busca hacer una evaluación rápida de los casos, a diferencia de lo que sucede en Lima y en otras partes del país en donde un caso puede quedarse esperando varios meses, más de un año, y a veces más que eso. Lo que se busca en frontera norte es crear un proceso expeditivo, dado que la gran mayoría de personas que han llegado no presentaba una situación de persecución, quería hacerse un filtro rápido para ver quienes tienen elementos y quienes no²⁰⁶.

Así, aun con sus bemoles y rigurosidad en cuanto a las reglas del procedimiento, el mensaje fue claro: poner -por lo menos- un sistema de asilo en la frontera norte a disposición. Ello fue muestra de que, pese al impacto de la política migratoria, la obligación internacional de tener a un sistema de asilo, para quien lo necesitase, primó. Y esto, por sí mismo, constituye la primera garantía de resguardo para cualquier persona que lo solicite, indistintamente de la nacionalidad o situación migratoria.

²⁰³ Ib. Entrevista a Patricio Rubio, Secretario Ejecutivo de la CEPR – Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 24 de abril de 2020

²⁰⁴ Ib. Entrevista a Patricio Rubio, Secretario Ejecutivo de la CEPR – Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 24 de abril de 2020

²⁰⁵ Véase más en: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (2019) “Colombia cerrará sus fronteras durante jornada electoral del próximo 27 de octubre”. Publicado el 22 de octubre de 2019.

²⁰⁶ Ib. Entrevista a Patricio Rubio, Secretario Ejecutivo de la CEPR – Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 24 de abril de 2020

Pero ello no constituye por sí mismo la salvaguarda que esta población requiere, es por ello que también deben mencionarse las dificultades que este procedimiento presentó y continúa a fin de que puedan reformadas. La primera de ellas, que la población que ingresa o que solicita asilo en la frontera norte es, en su gran mayoría (casi totalidad), de origen venezolano. Si ello es tomado en consideración, verdaderamente se podrá dotar de contenido a este sistema de asilo a disposición para que pueda brindar una efectiva protección, reforzando los lineamientos establecidos.

Como señala un entrevistado “la CEPR ha tenido la tarea más complicada, que implicaba navegar en un escenario de componentes políticos sin claudicar en los marcos jurídicos”²⁰⁷. Esto, desde luego, no significa que el llamado “procedimiento acelerado” sea un proceso garantista. Ciertamente cumple con las garantías en el plano de lo formal, pero en la realidad práctica se han evidenciado múltiples falencias que deben ser reformadas y que busquen colocar al individuo al centro de un procedimiento que involucra un análisis de protección internacional (véase *infra* 3.3.1 y 3.3.2). De hecho, un primer inconveniente es que la creación de este procedimiento partió de una premisa muy general: aunque estaba abierto para quien desee solicitar asilo, tuvo un objetivo más concreto que era el procesamiento de solicitudes de la población venezolana, asumiendo, además, que esta no necesita *per se* protección internacional.

Una apreciación general es que el procedimiento de asilo en la frontera, en primer lugar, no fue advertido ni comunicado a la población de una manera sencilla y oportuna²⁰⁸. En segundo lugar, toda su tramitación está pensada para ser conducida de inicio a fin en el CEBAF. Si bien esto se enmarca en sus propios objetivos, las personas solicitantes de asilo deben esperar en ese mismo espacio sin contar con recursos elementales, ni siquiera para pernoctar. Al cabo de un tiempo, el cual es indefinido, se les otorga una respuesta definitiva ahí mismo, sin que puedan circular dentro del territorio²⁰⁹. De acuerdo con Amnistía Internacional “las personas venezolanas solicitantes de la condición de refugio tienen prohibido entrar en Perú mientras sus solicitudes estén pendientes, lo que les obliga a esperar en la frontera, en condiciones inadecuadas, durante largos periodos”²¹⁰.

Una de las personas entrevistadas, comentó que la Secretaría Ejecutiva de la CEPR recibía y analizaba las solicitudes de asilo presentadas, junto con las entrevistas de elegibilidad formuladas. Si se identificaba que las personas tenían elementos para que se les conceda el estatuto, bajo los criterios de la Convención de 1951, entonces pasaban por un procedimiento al que se le denominaba “admisión a trámite”. Para ello se coordinó con Migraciones de modo que pudiesen ingresar de manera regular al territorio peruano. Las personas que no tuviesen elementos, en cambio, eran denegadas, se les notificaba la resolución y tenían derecho a reconsiderar o apelar en los plazos de ley²¹¹.

Asimismo, comentó que el proceso difería principalmente en cuestiones técnicas, puesto que en temas de fondo se mantenían las consideraciones previstas en la ley. Esto en la medida

²⁰⁷ Ib. Entrevista a Joel Jabiles –Amnistía Internacional, realizada el 10 de abril de 2020

²⁰⁸ Ib. Entrevista a Joel Jabiles –Amnistía Internacional, realizada el 10 de abril de 2020

²⁰⁹ Véase más en: Diario El Comercio “Migración venezolana al Perú se redujo en más del 90% en julio”. Publicado el 14 de agosto de 2019.

²¹⁰ Ib. “Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela”. P. 19

²¹¹ Ib. Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato.

en que “las personas eran entrevistadas, su solicitud era evaluada por una Comisión constituida, con un previo informe técnico igual de riguroso y con el mismo buen ánimo a dar respuesta a necesidades de las personas, pero con la diferencia de los plazos [siendo este último] ciertamente más desventajoso, e incluso más agresivo con personas que tenían una mayor situación de vulnerabilidad”²¹². No obstante, se sostendrá que, aunque se haya intentado sostener un procedimiento similar al de Lima y ODE’s, la práctica ha evidenciado algunas diferencias significativas que -en realidad- tienen que ver con cuestiones de fondo (véase *infra* 3.3.1 y 3.3.2).

Con todo ello, el procedimiento significó un espaldarazo a la política migratoria establecida ya que la lógica que subsiste detrás de la creación de este procedimiento de protección internacional se encuentra más asociada a la salvaguarda de las provisiones migratorias adoptadas antes que a la determinación de estatuto de refugiados de manera exclusiva. Esto con la finalidad de admitir al territorio solo a quienes reúnan los requisitos contenidos en la cláusula de inclusión de la Convención de 1951 y no a todas las personas que lo soliciten, salvo las excepciones enunciadas (véase *en supra* 3.2).

Esto último, resulta cuestionable desde una perspectiva de derechos humanos que promueve la interpretación de las normas desde la perspectiva más favorable para el individuo (principio *pro-persona*²¹³). Aunque es cierto que la aplicación de la definición ampliada de Cartagena, o del artículo 3b de la Ley del Refugiado, para la población venezolana, sigue generando debate, lo cierto es que aún a la fecha, la situación de dicho país continúa mostrando que las personas salen de dicho país forzadas (véase *supra* 2.1).

En suma, con este nuevo procedimiento, se aseguraría que el ingreso se dé siempre de manera regular, mediante la obtención de una visa humanitaria, o por el sistema de asilo, bajo condición. Es decir, siempre que la persona tenga elementos para contar con tal reconocimiento bajo los parámetros de la Convención de 1951. Así, para las autoridades peruanas, se evitaría un “mal uso” del sistema de asilo por parte de personas venezolanas principalmente, que desvirtúe y conlleve a la evasión de las medidas migratorias aprobadas (las cuales se adoptaron también solo para esta población).

Como consecuencia del cambio en el procedimiento de asilo y la imposibilidad de acceder al territorio bajo alguna otra modalidad, se ha evidenciado una reducción drástica en el número de personas que ingresan, de manera regular, al Perú, así como quienes solicitan asilo en la frontera norte²¹⁴. Esto, no obstante, no significa que en la práctica las personas venezolanas no ingresen. Por el contrario, probablemente el escenario que enfrenta una persona indocumentada a quien se le rechaza la solicitud de asilo, esté más cercano a optar por

²¹² Ib. Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato.

²¹³ Por ejemplo, los Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas de la CIDH señalan que “cuando haya dos o más disposiciones que sean aplicables a un caso o situación concreta, los Estados deben utilizar la disposición que sea más favorable para proteger los derechos de todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria. Asimismo, cuando haya dos o más interpretaciones de una disposición, los Estados deben utilizar la que sea más favorable a la persona y le ofrezca la más amplia protección. Además, los Estados deben aplicar la interpretación más favorable para garantizar los derechos humanos, y la más restrictiva para la limitación de esos derechos” (Principio 3).

²¹⁴ Selee, Andrew y Jessica Bolter (2020) “Bienvenidas asimétricas Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense”. En *Migration Policy Institute*.

ingresar de manera irregular, y posteriormente acudir a alguna ODE o a la propia Secretaría Ejecutiva en Lima, lo que le facilitará la permanencia en el territorio, establecerse y trabajar, mientras se analiza la solicitud. Como se ha visto en los capítulos precedentes, las personas suelen continuar su ruta migratoria, al margen de la regularidad, siguiendo su trayecto a través de espacios más peligrosos, y exponiéndose a todo tipo de riesgos.

A modo de cierre, lo anterior evidencia que aun cuando el sistema migratorio tenga una finalidad distinta al sistema de asilo, ambos han terminado relacionándose intrínsecamente. En particular, cuando se aborda el derecho a la libertad de circulación, otrora garantizado automáticamente con la sola presentación de la solicitud de asilo en el CEBAF, y hoy día modificado sustancialmente para fortalecer las medidas migratorias contempladas para las personas venezolanas.

Ello potencialmente podría generar el efecto adverso al que se busca pues mientras más complejos son los requisitos para la admisión al territorio, más personas ingresarán por puntos irregulares distintos a los establecidos por el Estado y buscarán alternativas para trasgredir dichos muros legales. Con ello presente, en los siguientes acápite se analizará los aspectos problemáticos en el marco del propio procedimiento de asilo en la frontera norte, a fin de comprender si se enmarca en las garantías del derecho al debido proceso y de la igualdad y no discriminación, tanto en el DIDH como en el ordenamiento jurídico interno.

3.3.1. Aspectos problemáticos en materia de debido procedimiento: una mirada desde el DIDH y el ordenamiento jurídico peruano

En el Perú, las obligaciones internacionales en materia de protección internacional se han implementado adecuadamente a través de la Ley 27891, Ley del Refugiado y su reglamento, los cuales recogen las disposiciones de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Asimismo, el Decreto Legislativo 1350 y su Reglamento, prevén disposiciones en materia de migración que se alinean -en su gran mayoría- a los estándares internacionales. Si bien este marco normativo refleja un gran avance en relación con los procesos migratorios, existen también grandes desafíos pendientes en lo que respecta a la implementación de mecanismos de coordinación con el sistema de asilo y la búsqueda de soluciones duraderas para la población en necesidad de protección internacional.

Pese a algunos avances en la implementación de estándares protectores resulta oportuno mencionar algunas limitaciones surgidas. Así, el procedimiento de asilo en frontera ha encontrado grandes dificultades en hechos fácticos como el aumento sin precedentes de solicitantes de asilo quienes que, como se ha venido sosteniendo, ha crecido exponencialmente en los últimos años.

Como punto de partida, este procedimiento creado, de acuerdo con el gobierno se fundamenta en las bases de un “proceso acelerado”²¹⁵. Para ponerlo en contexto, este tipo de procedimiento se encuentra regulado en la Ley y Reglamento peruanos cuando se hace referencia a eventos como la “afluencia masiva”, como sería el caso de las personas

²¹⁵ Ib. Entrevista a Patricio Rubio, Secretario Ejecutivo de la CEPR – Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 24 de abril de 2020

venezolanas.

Concretamente, a nivel jurídico en este escenario el gobierno puede facultar a la CEPR a poder establecer procedimientos que den respuestas de protección temporal hasta por un periodo de tres meses renovables con la finalidad de atender las necesidades vitales y mantener el núcleo familiar²¹⁶. De igual manera, se ha previsto la coordinación con organizaciones de cooperación que permitan resguardar las necesidades de la población que busca ingresar al territorio peruano, siempre en atención a los principios de no devolución, no rechazo en la frontera y no sanción por el ingreso ilegal o irregular.

No es propósito de esta investigación determinar si el proceso llevado a cabo en la frontera encaja en el marco de un procedimiento “acelerado”, o si más bien encaja dentro de un procedimiento de pre-admisibilidad, que involucra la evaluación sobre mérito de la solicitud y no una valoración del fondo²¹⁷. Lo que sí resulta relevante destacar es que, incluso si el objetivo era crear un procedimiento “acelerado”, existen estándares de protección de derechos humanos que deben considerarse, como mínimo, para garantizar un procedimiento acelerado de determinación de estatus. El ACNUR, por ejemplo, considera que:

En aquellos países en que se aplican procedimientos acelerados, se debe asegurar la existencia de las debidas garantías procedimentales. Además de los requisitos básicos aplicables a todos los tipos de solicitudes de asilo, se han identificado tres salvaguardas que resultan específicamente aplicables en procedimientos acelerados. En primer lugar, se debe realizar una entrevista personal completa del solicitante por parte de un oficial plenamente capacitado o, cuando resulte posible, por un funcionario de la autoridad competente para realizar la determinación de la condición de refugiado. En segundo lugar, la autoridad normalmente competente para determinar la condición de refugiado debe establecer el carácter manifiestamente infundado o abusivo de la solicitud. En tercer lugar, un solicitante rechazado debe contar con la posibilidad de que se revise la decisión denegatoria antes de que se le rechace en frontera o se le expulse del territorio. Esta posibilidad de revisión puede ser más simplificada que aquella disponible para casos rechazados que no son manifiestamente infundados o abusivos²¹⁸ [Énfasis propio].

Visto ello, más allá de la motivación subyacente a la creación de un procedimiento distinto en la frontera norte, debe analizarse si este se conduce conforme o no al debido proceso. En esa línea, este procedimiento contempló diferencias sustanciales entre una persona que solicitaba asilo en la frontera norte en relación con quienes lo solicitaban en Lima u otras ciudades. Y aunque -de forma- se pueda alinear a las consideraciones elementales planteadas desde el DIDH, y a lo dispuesto en la legislación nacional, a través de la propia Constitución Política del Perú o la LPAG, cuando analiza uno a uno los derechos y garantías en el procedimiento²¹⁹, este sigue presentando cuestiones discutibles.

²¹⁶ Véase más en: Ley 27891, artículo 35 y 36, y Reglamento de la Ley 27891, artículos 35-40

²¹⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2001) “Procesos de asilo (procedimientos justos y eficientes)”. *Consultas globales sobre protección internacional*.

²¹⁸ Ib. “Procesos de asilo (procedimientos justos y eficientes)”. *Consultas globales sobre protección internacional*. P.9

²¹⁹ El artículo IV “Principios del procedimiento administrativo” de la LPAG establece entre sus principios el debido procedimiento, que implica que “los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando

La primera diferencia tiene que ver con la naturaleza normativa de dicho procedimiento. Este no se encuentra regulado en ninguna fuente, y si bien hay una disposición de remisión en casos específicos para que la CEPR regule, lo cierto es que ello debe atender al principio de legalidad. A nivel convencional, la ausencia de una disposición normativa que establezca cómo se estructura el procedimiento contraviene lo establecido por la CADH y el PIDCP cuando hacen referencia al derecho de toda persona a ser oída con en el marco de un procedimiento establecido con anterioridad por la ley²²⁰.

Asimismo, a nivel interno se atenta contra el precitado principio de legalidad²²¹ que trae como consecuencias la falta de predictibilidad y resta de seguridad jurídica la actuación del Estado. Además, está claramente establecido en la LPAG que “los procedimientos administrativos, requisitos y costos se establecen exclusivamente mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía (...)”²²².

En esa línea, todo procedimiento debe ser regulado mediante una ley, de lo contrario, la conducción de estos podría llevar a situaciones de discrecionalidad o arbitrariedad. Como señala García de Enterría, “la legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente los límites, habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se presenta como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar”²²³.

Un segundo aspecto tiene relación con la presentación y registro de la solicitud de asilo, la cual, a la fecha de cierre de esta investigación, es inexistente en la frontera norte. Es decir, actualmente una persona se convierte en solicitante de asilo cuando lo expresa de manera verbal al llegar a la oficina de la CEPR, mientras que en ODE's y en Lima reviste de mayor formalidad al realizarse de manera física²²⁴, a través de una solicitud, que es un documento en donde se expresa la voluntad de acceder al proceso de asilo. Este documento es sellado por la autoridad competente y sirve como constancia, a la vez que es ingresado en el sistema de registro de solicitantes de asilo, otorgando previsibilidad y permitiendo al administrado a su procedimiento en cualquiera de sus etapas.

De acuerdo con información recabada, a falta de la presentación y registro de una solicitud de asilo, la entrevista de elegibilidad formulada al llegar a la oficina de la CEPR en el CEBAF es considerada como solicitud²²⁵. Ello resulta problemático porque podría invisibilizar a las personas solicitantes en el sistema de asilo, ignorando sus necesidades elementales, y exponiéndolas a algún riesgo de devolución en caso tengan que abandonar el complejo físico del CEBAF, ya que no podrán demostrar que se encuentran incursas en este proceso.

corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten”.

²²⁰ CADH, artículo 8.1; PIDCP, artículo 14.

²²¹ Véase más en LPAG, artículo IV, 1, 1.1

²²² Véase más en LPAG, artículo 39

²²³ García de Enterría, Eduardo et al (2002). *Curso de derecho administrativo*. Tomo 1. Madrid: Civitas. P. 442 y 443.

²²⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2020) *Requisitos para solicitar la condición de refugiado*.

²²⁵ Ib. Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato.

Esto es doblemente importante en un contexto fronterizo en donde resulta importante que “las personas sean identificadas adecuadamente para canalizar a quienes puedan requerir exámenes individualizados”²²⁶. Como se ha visto anteriormente, la presencia de un registro adecuado es una garantía para la protección de derechos de personas solicitantes de asilo, a la vez que busca proteger con mayor eficacia a quienes puedan encontrarse en situaciones de riesgo (véase *supra* 3.1).

También ello tiene un correlato en la legislación peruana pues la ausencia de un registro en la frontera norte atenta contra uno de los principios que informan el debido procedimiento que es el de acceso permanente. Este principio, de acuerdo con la LPAG, exige que las autoridades provean de información a los usuarios o administrados, a fin de que puedan conocer cuál es el estado de su trámite, acceder y obtener copias de los documentos contenidos. Ello sin perjuicio del derecho de acceso a la información que se ejerce conforme a la ley de la materia²²⁷. Sin embargo, esta posibilidad es inexistente en la frontera norte.

A propósito de ello, la falta de un registro completo pone de manifiesto una tercera diferencia, relacionada con la ausencia de documentación que permita acreditar la condición de solicitantes de asilo de las personas. Esto significa que las personas que solicitan asilo en frontera norte no pueden aspirar a contar con algún tipo de documentación, salvo sean admitidas a territorio, en donde se les otorga una constancia de un carné de solicitantes de asilo que facilite la gestión del ingreso con Migraciones²²⁸. Lo contrario ocurre en Lima u otras ciudades en donde, para seguir avanzando en el procedimiento, se expide un carné de solicitante de asilo, el cual es renovado hasta que se decide en última instancia la respuesta de la solicitud.

Como se ha visto ya en los estándares de protección, las personas solicitantes de asilo tienen derecho a contar con una documentación que acredite que su solicitud de asilo está siendo estudiada. Esto evitará que puedan ser devueltas o expulsadas del territorio hasta que culmine en última instancia el procedimiento de asilo que siguen. El no contar con una documentación u otro tipo de acreditación adecuada pone a las personas solicitantes de asilo en desventaja en relación con aquellas personas que logran obtenerlo dado que su procedimiento se sigue en otra ciudad. Ello vulnera también lo dispuesto por la LPAG en el marco del principio de imparcialidad, que implica que se otorgará a los administrados tratamiento y tutela igualitaria frente al procedimiento²²⁹.

Una cuarta diferencia radica en los plazos, mientras que en Lima u otras ciudades estos son significativamente más amplios y las personas solicitantes de asilo pueden circular libremente por el territorio, acceder a documentación para trabajar, desarrollarse y buscar medios de subsistencia para establecerse, en la frontera norte la única posibilidad radica en esperar -en dicho espacio físico- por una respuesta. De acuerdo con lo conversado durante una de las entrevistas “diferentes factores determinaron que las posibilidades de respuesta sean cada

²²⁶ Ib. *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. P.209

²²⁷ Véase más en: LPAG, artículo IV, 1.19

²²⁸ Ib. Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato.

²²⁹ Véase más en: LPAG, artículo IV, 1.5

vez más lentas y que las personas tengan que quedarse esperando en el CEBAF en algunos casos más de 90 días²³⁰. No obstante, se aclaró que esto no obedecía (ni obedece) a una política deliberada, sino a una situación coyuntural en la que la CEPR quedó con dos oficiales de elegibilidad en una época, lo que repercutió no solo en CEBAF sino también a nivel nacional.

Ahora bien, aun con las dificultades de personal o logísticas, lo cierto es que la garantía de derechos humanos no debería claudicar o quedar en un segundo lugar frente a situaciones de gestión laboral. Esto quiere decir que las personas que solicitan protección internacional necesitarían contar con garantías reales, sobre todo en contextos fronterizos en donde las situaciones de vulnerabilidad se exacerban. Precisamente, las personas solicitantes de asilo en la frontera norte no tienen mayor opción que permanecer, pernoctar y esperar en el propio CEBAF hasta obtener una respuesta que no establece plazos precisos, lo que las deja en condiciones de precariedad y riesgo.

Esto último encuentra sus propios límites en el DIDH en donde, como se vio, se reconoce el derecho a las debidas garantías en un plazo razonable²³¹. Asimismo, en el plano del ordenamiento jurídico nacional se puede evidenciar que las actuaciones procesales conducidas en la frontera norte no se ajustan al principio procedimental de celeridad²³² el cual exige que las decisiones se lleven a cabo, de igual manera, en un tiempo razonable.

Dicha situación marca una diferencia un tanto arbitraria entre una misma población de solicitantes de asilo: aquellos que lo solicitaron en Lima u otras ciudades, de aquellos que llegaron posteriormente y encontraron un sistema de asilo más restrictivo en la frontera norte. De igual manera, se ve una vulneración al principio de uniformidad, que exige “el establecimiento de requisitos similares para trámites similares, garantizando que las excepciones a los principios generales no serán convertidas en la regla general. Toda diferenciación deberá basarse en criterios objetivos debidamente sustentados”²³³. Este criterio de diferenciación, como se discutirá en el siguiente acápite, no estaría alineado con lo correspondiente al principio de igualdad y no discriminación (*véase infra 3.3.2*).

Se verifica entonces un impacto diferenciado en este segundo grupo, que está en una situación aún más compleja ya que el nivel de desgaste emocional y físico es mucho mayor en el puesto de frontera -por la presión del viaje-, que una vez que se arriba al destino final. Una de las personas entrevistadas precisamente comentaba que las personas que llegaban al CEBAF a solicitar asilo mencionaban que “se encontraban cansadas, que tenían sueño, dolor de espalda y piernas. Y que, incluso el hecho de no haber tomado una ducha o haber dormido en una cama les generaba un estrés adicional. Algunos manifestaban sentir temor e incertidumbre, ganas de llorar e incluso volver”²³⁴, pero la falta de recursos y la necesidad imperante de buscar resguardo era superlativa.

Todo ello tiene una clara consecuencia a nivel jurídico, ya que el transcurrir por un proceso

²³⁰ Ib. Entrevista a Patricio Rubio, Secretario Ejecutivo de la CEPR – Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 24 de abril de 2020

²³¹ Véase también: CADH, artículo 8

²³² Véase más en: LPAG, artículo IV, 1.9

²³³ Véase más en: LPAG, artículo IV, 1.14

²³⁴ Ib. Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato.

en donde se debe rendir una entrevista de elegibilidad en un plazo inmediato condiciona en sobremedida las posibilidades de recordar con mayor precisión los eventos acontecidos, así como la retención de información que debe considerarse para efectos de un procedimiento de asilo. Ello se agrava con la falta de información sobre los alcances del proceso de asilo, e indudablemente repercute en la decisión sobre su admisión a territorio o no, en primera instancia, el reconocimiento del estatuto, y en su desarrollo e integración en el Perú, en última instancia.

Ello lleva a una quinta diferencia, la entrevista de elegibilidad. Esta se constituye en el momento medular y tal vez el único que tienen las personas solicitantes de asilo para ser escuchadas y expresar los motivos por los cuales han abandonado su país de origen. Es el espacio más importante en todo el proceso de determinación de estatus de refugiado puesto que el relato permitirá comprender si la persona se encuentra incurso dentro de las cláusulas de inclusión establecidas y debe obtener protección del Estado de acogida.

De acuerdo con información obtenida, las entrevistas de elegibilidad realizadas en la frontera norte no necesariamente se encontraban alineadas a los estándares correspondientes a un proceso de protección internacional²³⁵, sino que incluían preguntas asociadas -en su mayoría- a temas ajenos a la determinación de elementos que evidencien necesidades de protección internacional. La percepción general era que los funcionarios encargados de formularlas no contaban con la experticia necesaria para llevarlas a cabo²³⁶.

A este respecto, el ACNUR ha recomendado que se realicen capacitaciones permanentes, en donde se desarrollen las técnicas adecuadas de entrevista y los principios relevantes de protección de refugiados. Particular atención merece que los funcionarios encargados de la elegibilidad tomen conocimiento de la existencia de grupos con necesidades especiales de protección, tales como las víctimas de tortura, mujeres, niños, en particular aquellos que han sido separados de sus familias, y personas mayores²³⁷. Este punto de mejora ha sido identificado también por un funcionario de CEPR que, en la entrevista concedida para esta investigación señaló que:

En algunas coyunturas esto [la conducción de entrevistas de elegibilidad] no ha sido perfecta, por ejemplo en los casos en los que había una afluencia grande e importante no había infraestructura adecuada para tener una entrevista ideal, pero siempre hemos procurado garantizar la seguridad de la persona, garantizar el acceso de las personas que han llegado a pedir el refugio al sistema, y tomar en cuenta la versión que la misma persona ha dado al momento de hacer las evaluaciones²³⁸.

Esta legítima e importante preocupación por mejorar la calidad en el procedimiento tuvo sus

²³⁵ El detalle de los incidentes ocurridos durante la conducción de entrevistas de elegibilidad se encuentra descrito en el informe de Amnistía Internacional "Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela".

²³⁶ Ib. Entrevista a Analí Briceño, Encargada de la Clínica Jurídica de la Universidad Antonio Ruiz De Montoya, realizada el 4 de abril de 2020; Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato; Entrevista a Joel Jabiles –Amnistía Internacional, realizada el 10 de abril de 2020; Entrevista a Cécile Blouin, Investigadora Senior del IDEHPUCP, realizada el 14 de abril de 2020.

²³⁷ Ib. "Procesos de asilo (procedimientos justos y eficientes)". *Consultas globales sobre protección internacional*. P.7

²³⁸ Ib. Entrevista a Patricio Rubio, Secretario Ejecutivo de la CEPR – Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 24 de abril de 2020

frutos a mediados de octubre de 2019, momento en que se previó la intervención de funcionarios basados en Lima que pudiesen apoyar en la elaboración de preguntas adicionales²³⁹. Y, aunque esto último resultaba siendo positivo en la medida en que buscaba optimizar la calidad de las entrevistas y otorgar más garantías para la elegibilidad, también es cierto que podría terminar siendo cuestionable ya que no terminaba cubriendo la totalidad de casos, sino aquellos cuyas deficiencias fuesen más evidentes. Al mismo tiempo, acababa siendo perjudicial para quien llegaba después de un largo viaje y debía de volver a ser contactado y entrevistado. En la misma línea, muchos de estos casos, por el tiempo de espera y la falta de recursos materiales, terminaban abandonando el CEBAF, ingresando por rutas irregulares.

Otro punto que puede ser objeto de discusión es que el equipo jurídico basado en Lima se encargaba de realizar los informes técnicos de aquellos casos que se encontraban en la frontera norte²⁴⁰. Y, aunque la intención seguía siendo positiva pues se buscaba brindar mayores garantías, lo cierto es que dichos funcionarios no eran los que habían realizado las entrevistas de elegibilidad, lo cual no garantizaba intermediación o proximidad con los casos. Entonces, difícilmente podían hacerse preguntas aclaratorias o adicionales.

Esto último tiene un impacto en el principio de simplicidad y eficacia desarrollados en la LPAG²⁴¹, lo que lleva a cuestionar si es sencillo y eficiente hacer una doble constatación de la entrevista, en lugar de que el equipo encargado en la frontera norte pueda tener la capacidad técnica instalada para llevar a cabo un análisis adecuado. En igual medida, ello tiene un impacto en los derechos de las personas solicitantes, quienes no solo deberán esperar aún más tiempo, sino que se encuentran expuestas a todo tipo de riesgos al tener que permanecer en un complejo migratorio en donde no hay condiciones materiales para vivir, más allá del apoyo recibido por parte de organismos internacionales y sociedad civil.

Una sexta diferencia recae en las consecuencias jurídicas de la resolución emitida por la CEPR. En efecto, una resolución favorable, en la totalidad de casos, implica solo la admisión al territorio, mas no el reconocimiento del estatuto de refugiado, salvo en algunos casos de salud muy graves que por las circunstancias sumamente excepcionales, fueron reconocidos en la misma frontera. Ello quiere decir que, frente a un acto de admisión al territorio, las personas tienen que continuar su procedimiento de asilo en Lima u otras ciudades a efectos de que se corrobore que realmente tienen elementos para ser reconocidas como refugiadas o no. Por el contrario, los casos que no tienen elementos no siguen la lógica de la admisión, sino que son denegados, con lo cual quedan disponibles los recursos impugnatorios previstos por Ley²⁴².

Esta diferencia en las consecuencias jurídicas de la resolución aparta a quien solicita asilo de un procedimiento previsible y ajustado a ley, conforme lo indica la CADH²⁴³ y otros

²³⁹ Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato.

²⁴⁰ Ib. Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato.

²⁴¹ Véase más en: LPAG, artículo IV, 1.10 y 1.13

²⁴² Ib. Entrevista a Analí Briceño, Encargada de la Clínica Jurídica de la Universidad Antonio Ruiz De Montoya, realizada el 4 de abril de 2020

²⁴³ Véase más en: CADH, art. 8 y 25.

instrumentos de derechos humanos²⁴⁴, principalmente al establecer el derecho a una decisión justa y motivada, que se aparte de cualquier viso de arbitrariedad. Al mismo tiempo, contraviene el propio ordenamiento jurídico interno pues afecta el principio de predictibilidad o de confianza legítima, que protege el derecho de los administrados a tener “información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener”²⁴⁵.

De igual manera, no hay un tratamiento igualitario con el mismo grupo de solicitantes de asilo, quienes en frontera norte tienen una resolución que los admite a trámite, en relación con lo que ocurre en Lima u otras ciudades en donde una respuesta favorable implica un reconocimiento del estatuto de refugiado. Esto se ve reflejado en una vulneración al principio de imparcialidad contenido en la LPAG que prevé un tratamiento y tutela igualitaria frente al procedimiento²⁴⁶.

Finalmente, una séptima diferencia está asociada a los recursos impugnatorios. De acuerdo con la Ley del Refugiado, esto implica una etapa de reconsideración y otra de apelación, que no son excluyentes²⁴⁷. Así, mientras las personas solicitantes en Lima u ODE's pueden reconsiderar una decisión denegatoria o apelar dentro del territorio, quienes están en la frontera norte y tienen una resolución denegatoria o que confirma el sentido de la reconsideración, solo pueden apelar fuera del territorio peruano, en el consulado de Perú en Ecuador²⁴⁸.

Esto último es preocupante, principalmente, porque no se garantiza que la persona pueda estar a resguardo en el mismo territorio en donde solicita protección internacional, conforme lo prescriben los estándares de derechos humanos. Debe recordarse en este punto que, en el DIDH, se reconoce el derecho a contar con recursos impugnatorios que revistan de simplicidad y que sean accesibles para el administrado²⁴⁹. Así lo ha abordado la Corte IDH al señalar que “los Estados deben asegurar, en su ordenamiento jurídico interno, que toda persona tenga acceso, sin restricción alguna, a un recurso sencillo y efectivo que la ampare en la determinación de sus derechos, independientemente de su estatus migratorio”²⁵⁰.

De ello se desprende que el hecho de tener que abandonar el territorio peruano para poder apelar, no se corresponde con un recurso garantista. Y, aunque ciertamente los Estados tengan la facultad soberana de regular el ejercicio de un recurso impugnatorio, como ha señalado la Corte, “no pueden establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir”²⁵¹.

En el mismo sentido, el ACNUR ha señalado que, incluso cuando se trata de un procedimiento

²⁴⁴ Véase también: PIDCP, art. 14; DADDH, art. 18, 26; DUDH, art. 8 y 10

²⁴⁵ Véase más en: LPAG, artículo IV, 1.15

²⁴⁶ Véase más en: LPAG, artículo IV, 1.5

²⁴⁷ Véase más en: Ley del Refugiado peruana, artículos 12, 17 y 18

²⁴⁸ Ib. Entrevista a Analí Briceño, Encargada de la Clínica Jurídica de la Universidad Antonio Ruiz De Montoya, realizada el 4 de abril de 2020

²⁴⁹ Ib. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279. Pár. 270

²⁵⁰ Ib. “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Par. 107

²⁵¹ Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107

de admisibilidad o acelerado, que por tanto responda a criterios más simplificados, la resolución de rechazo debe contener información sobre el derecho del solicitante de asilo de apelar, sobre el procedimiento de apelación y sobre cualquier plazo que resulte aplicable²⁵². Esto último es de suma relevancia, y un punto esencial para cautelar el principio de no devolución, pues acorde a los estándares establecidos, “el solicitante de asilo debe tener, en principio, el derecho de permanecer en el territorio del país de asilo y no debe ser expulsado, excluido o deportado hasta que se haya tomado una decisión final sobre el caso, o sobre la responsabilidad de examinar el caso”²⁵³.

Ello también tiene un impacto en el ordenamiento jurídico peruano. De acuerdo con lo regulado por la propia Constitución Política del Perú, “ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación”²⁵⁴.

Aquí podría señalarse que un Consulado sigue siendo parte de la jurisdicción peruana, no obstante, el crear un procedimiento de apelación que obligue a las personas solicitantes a salir del propio territorio donde iniciaron un procedimiento administrativo podría tener también otro tipo de consecuencias, que en términos de protección a los usuarios, significaría inclusive una barrera burocrática²⁵⁵. Esto debido a que las personas solicitantes de asilo -casi en la totalidad de casos- no cuentan con recursos económicos o materiales para movilizarse fuera del Perú. Sumado a ello, solo podrían ingresar a Ecuador de manera regular si cuentan con una visa (“visa humanitaria para venezolanos”²⁵⁶), aspecto poco probable si se considera que han llegado al Perú para solicitar protección internacional.

Inclusive, en el supuesto en que la persona lograse transitar por todo el procedimiento de apelación en Ecuador y este sea denegado, tendría derecho también a la revisión judicial de dicha decisión. En este caso, estaría condenada a retornar nuevamente al Perú para tales efectos, pero ello resulta poco probable de ser llevado a cabo pues no podría ingresar al Perú sin un documento migratorio que se lo permita, ni como solicitante de asilo, pues su decisión ha sido denegada. Todas estas idas y venidas no resultan razonables ya que lejos de buscar ajustar los procedimientos a la realidad particular, se hace lo opuesto, es decir, que las personas se acomoden a los procedimientos. Esto contraviene toda lógica de protección de derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad y transgrede el principio de simplicidad establecido en la LPAG.

Vistas todas esas diferencias, resulta importante que -indistintamente de los fundamentos

²⁵² “El solicitante de asilo debe tener, en principio, el derecho de permanecer en el territorio del país de asilo y no debe ser expulsado, excluido o deportado hasta que se haya tomado una decisión final sobre el caso, o sobre la responsabilidad de examinar el caso”. Véase más en: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2001) “Procesos de asilo (procedimientos justos y eficientes)”. *Consultas globales sobre protección internacional*.

²⁵³ Ib. *Consultas globales sobre protección internacional “procesos de asilo (procedimientos justos y eficientes)*

²⁵⁴ Constitución Política del Perú, artículo 139.3

²⁵⁵ Una barrera burocrática se define como cualquier exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa (...). Véase más en: Decreto Legislativo 1256 “que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas”.

²⁵⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador “Visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias para ciudadanos venezolanos”.

estatales que sustenten la creación de un procedimiento de asilo distinto en frontera noreste cuente con garantías esenciales que protejan no solo en forma sino principalmente en fondo a quienes solicitan asilo, garantizando siempre el principio de no devolución y prohibición de rechazo en frontera. Para ello, un procedimiento claro, informado, efectivamente expeditivo y que incluya un análisis legal agudo sobre la situación individual y también contextual es imprescindible. Caso contrario, el efecto que se tendrá afectaría incluso los propios objetivos del Estado pues habrá un incremento de solicitudes de personas en situación irregular tanto en las ODE's como en Lima, desde donde las personas podrán verse protegidas debido a la amplitud de los plazos y la posibilidad de acceder a medios de vida que se encuentran mucho más disponibles en relación con la frontera norte.

La siguiente matriz recoge de manera resumida y puntual aquellos aspectos discutidos *supra* en el marco del procedimiento en frontera norte, así como las obligaciones de DIDH y del ordenamiento jurídico peruano que estaría contraviniendo:

Componentes del procedimiento en frontera norte	Estándar en el DIDH que estaría contraviniendo	Norma en el ordenamiento jurídico peruano que estaría contraviniendo
Procedimiento establecido por Ley	El derecho de toda persona a ser oída en el marco de un procedimiento establecido con anterioridad por la ley.	LPAG, principio de legalidad y artículo 39.
Presentación y registro de la solicitud de asilo	El registro como primer paso para establecer la relación de protección entre el gobierno o y el solicitante de asilo; y como garantía de identificación de aquellos casos que puedan enfrentar situaciones de riesgo y tener necesidades específicas.	LPAG, principio de acceso permanente
Documentación	La documentación acredita que la persona está incurso en un procedimiento de protección internacional y evitará que pueda ser devuelta o expulsada del territorio. A su vez permite el acceso a derechos como la libertad de circulación y el acceso a trabajo.	LPAG, principio de imparcialidad
Plazos	El derecho a las debidas garantías en un plazo razonable.	LPAG, principio de celeridad y de uniformidad
Entrevista de elegibilidad	Asegurar la oportunidad para el solicitante de tener una entrevista personal completa con un funcionario competente y con un funcionario de la autoridad competente para determinar la condición de refugiado.	LPAG, principio de simplicidad y eficacia

Componentes del procedimiento en frontera norte	Estándar en el DIDH que estaría contraviniendo	Norma en el ordenamiento jurídico peruano que estaría contraviniendo
Efectos de la resolución	<p>El derecho a una decisión justa y motivada, que se aparte de cualquier viso de arbitrariedad.</p> <p>El derecho a la igualdad y no discriminación dentro de un mismo grupo de solicitantes de asilo</p>	<p>LPAG, principio de predictibilidad o de confianza legítima</p> <p>LPAG, principio de imparcialidad</p>
Recursos impugnatorios	<p>El derecho a contar con recursos impugnatorios disponibles, adecuados y efectivos debiendo permitirse la estancia en el país hasta su resolución en última y definitiva instancia (efectos suspensivos)</p> <p>Prohibición de establecer restricciones o requisitos que infrinjan la esencia misma del derecho de recurrir.</p>	<p>Constitución Política del Perú, debido proceso</p> <p>LPAG, principio de simplicidad</p>

3.3.2. Aspectos problemáticos en materia de igualdad y no discriminación en el procedimiento en frontera norte

En el DIDH, referirse a igualdad supone analizarla desde el plano de lo formal pero también material. Esto implica, en el primero de los casos, la prohibición de un trato arbitrario y el reconocimiento de que las personas son iguales ante la ley y que, por lo tanto, deben recibir un tratamiento igualitario. Mientras que, en el segundo, alude a “la necesidad de que los Estados adopten medidas para mejorar la condición de grupos” o de personas que podrían encontrarse en situaciones de desventaja²⁵⁷. Esto último, conforme lo ha señalado por el Comité de Derechos Humanos, exige una obligación de parte de los Estados de “crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos y se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados”²⁵⁸.

Del mismo modo, la jurisprudencia de la Corte IDH ha desarrollado que la protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación implicaría dos tipos de obligaciones para los Estados. La primera consistente en una obligación de hacer, vale decir, contar con mecanismos institucionales que permitan garantizar tal igualdad²⁵⁹. Y, la segunda, que es una obligación negativa, que consiste en “abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos”²⁶⁰. Esto último, por ejemplo, fue señalado en el caso sobre adquisición de nacionalidad de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico con quienes el Estado de República Dominicana actuó de forma arbitraria, sin criterios razonables u objetivos para privarles de la nacionalidad²⁶¹.

²⁵⁷ González, Marianne y Oscar Parra (2008) “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz”. En *Revista IIDH* 47. P.133

²⁵⁸ UN Human Rights Committee (1989) *General Comment No. 18 Nondiscrimination*.

²⁵⁹ CIDH *Movilidad Humana, estándares interamericanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15 31 diciembre 2015

²⁶⁰ Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130. Pár. 141

²⁶¹ Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

En el caso analizado en esta investigación, las personas en situación de movilidad están más propensas a enfrentar situaciones de exclusión asociadas a su desarraigo, o a eventos que lindan con persecución, experimentada o en el contexto mismo del país de origen. Esto, en muchos casos, significa la negación de sus derechos o la supeditación de su ejercicio a documentación legal, una vez que arriban al país de acogida. A propósito de ello, abordar el principio – derecho de igualdad y no discriminación cobra mayor relevancia pues deben de identificarse aquellos ámbitos que necesitan una mayor intervención por parte del Estado para evitar tratos injustamente diferenciados. Teniendo ello presente, en las siguientes líneas se analizará cómo el derecho de igualdad y no discriminación podría ser minado en sus múltiples manifestaciones.

En lo relacionado a la creación de un procedimiento de asilo en la frontera norte, el respeto de este derecho podría verse cuestionado al soslayarse el cumplimiento cabal de las garantías del derecho al debido proceso de las personas solicitantes (*véase supra* 3.3.1). A este respecto, el derecho a la igualdad y no discriminación se presenta en una dimensión más bien relacional, vale decir, se asocia también al cumplimiento de otro derecho²⁶². Se ha sostenido, tras haber abordado las posibles falencias al derecho al debido procedimiento en frontera norte, que habría una distinción arbitraria en el cumplimiento de las garantías.

Sobre este punto, la Corte IDH ha establecido como estándar que para que exista “debido proceso legal es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables”²⁶³. Entonces, asegurar las garantías del debido proceso para las personas solicitantes de asilo, involucra partir de una premisa fundamental que demanda otorgar un tratamiento igualmente garantista a todas las personas, independientemente de su origen nacional²⁶⁴, aun cuando se justifique la creación de un procedimiento distinto en la frontera norte.

De no brindarse garantías procedimentales en condiciones de igualdad, se tendrán además consecuencias de carácter humanitario, que son mucho más profundas si se consideran las propias dinámicas que se llevan a cabo en espacios fronterizos, en donde las personas llegan después de largos y complejos viajes, y están más propensas a enfrentar riesgos más severos. Precisamente, para evitar situaciones como estas, el Comité CERD ha exhortado a que los Estados adopten medidas para que aquellas personas no ciudadanas “disfruten de igual protección y reconocimiento ante la ley, incluido el acceso a recursos legales efectivos y el derecho a buscar una reparación justa y adecuada por cualquier daño sufrido como resultado de un comportamiento discriminatorio”²⁶⁵.

En esta línea, para analizar si una medida adoptada se ajusta a una concepción de trato igualitario, y que por lo tanto no tiene un carácter discriminatorio, tanto la doctrina como la jurisprudencia y pronunciamientos de organismos internacionales han desarrollado un test

²⁶² Landa, Cesar (2020). Entrevista a César Landa | Caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú. En *Enfoque Derecho*. Publicada el 23 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.enfoquederecho.com/2020/04/23/entrevista-a-cesar-landa-caso-azul-rojas-marin-y-otra-vs-peru/>

²⁶³ Corte IDH Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16 Par.117

²⁶⁴ Corte IDH (1999). *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf. Pág. 119

²⁶⁵ Ib. *Statement on the occasion of the United Nations Summit on Refugees and Migrants*.

que permite analizar los efectos de tales disposiciones. Ello implica observar si tal medida es “i) idónea para alcanzar un fin constitucional o convencionalmente aceptable; si es ii) necesaria, esto es, que no exista otro medio alternativo menos lesivo; y si es iii) proporcional en sentido estricto, lo cual exige ponderar entre aquello que se logra a través de la restricción y la afectación al derecho a la igualdad en el caso concreto: debe alcanzarse un mayor beneficio de derechos sin afectar excesivamente el derecho restringido”²⁶⁶.

De igual manera, el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares ha equipado este análisis a la situación de las personas en situación de movilidad forzada. Así, ha sostenido que “cualquier diferencia de trato basada en la nacionalidad o la situación migratoria constituye una discriminación, a menos que los motivos de dicha diferenciación estén establecidos por ley, persigan un fin legítimo en virtud de la Convención, sean necesarios en esas circunstancias concretas y sean proporcionales al fin legítimo que se persigue”²⁶⁷.

Este test ha sido reforzado para analizar si la medida a analizar podría encubrir alguna situación que involucre categorías sospechosas. A estos efectos, de acuerdo con la Corte IDH se está frente a una categoría sospechosa “cuando el criterio diferenciador se corresponde con i) rasgos permanentes de las personas de los cuales éstas no pueden prescindir sin perder su identidad; ii) grupos tradicionalmente marginados, excluidos o subordinados, y iii) criterios irrelevantes para una distribución equitativa de bienes, derechos o cargas sociales”²⁶⁸. De evidenciarse ello, habría indicios de que el Estado ha obrado con arbitrariedad.

Siguiendo dichas consideraciones, tanto la CIDH²⁶⁹ como la Corte IDH han elevado el estándar hacia un escrutinio estricto o más exigente en donde puedan estar involucradas estas categorías sospechosas. Esto añade al test un análisis más exigente que implica, en primer lugar, que el tratamiento diferente responda a un fin legítimo, es decir, que se ajuste a “una necesidad social imperiosa”²⁷⁰. En segundo orden, un análisis de idoneidad, vale decir, que exista una relación lógica de causalidad de medio a fin entre la distinción y el fin que se persigue. En tercer lugar, se debe ver si la medida es necesaria, esto es, el análisis acerca de si existen medidas menos gravosas o lesivas que permitan coadyuvar al cumplimiento de tal fin. Y, por último, un juicio de proporcionalidad en sentido estricto que implica un balance

²⁶⁶ Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No.193. Pár. 56; Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257. Pár. 273. En doctrina, se puede consultar a: Bernal Pulido, Carlos (2007) *El derecho de los derechos, escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.

²⁶⁷ Ib. *General comment No. 2 on the rights of migrant workers in an irregular situation and members of their families* (2013). Véase también: Véanse la Observación general N° 18 (1989) del Comité de Derechos Humanos sobre la no discriminación, párr. 13.

²⁶⁸ Corte IDH. Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329. Par. 240

²⁶⁹ CIDH Informe No. 53/16. Caso 12.056. Fondo. Gabriel Oscar Jenkins. Argentina. 6 de diciembre de 2016. En el mismo sentido ver CIDH. *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. Principio 12 “No discriminación e Igualdad de Protección”. Año 2019

²⁷⁰ CIDH Informe No. 75/15. Caso 12.923. Fondo. Rocío San Miguel Sosa y otras. Venezuela. 28 de octubre de 2015. Par. 172. Véase también Corte IDH. Caso Jenkins vs. Argentina. Sentencia de 26 de noviembre de 2019. Par. 74.

entre los intereses en juego y el grado de sacrificio de uno respecto del otro²⁷¹.

Con ello presente, a continuación se analizará si el procedimiento de asilo creado en la frontera norte es una medida que se ajusta al principio de igualdad y no discriminación. Aunque, el examen no supere algún paso se continuará hasta el final.

En primer lugar, la medida que crea un procedimiento de asilo distinto en la frontera norte ¿atiende a un fin legítimo, o una necesidad social imperiosa? Partamos de la premisa de que el Estado considera que la afluencia de personas venezolanas en el Perú debe regularse y ordenarse. En este supuesto, indudablemente, una medida -en estricto- de carácter migratorio, destinada a la regularización y que tenga tal objetivo respondería a un fin legítimo. Sin embargo, el procedimiento de asilo no tiene la naturaleza de regular ni ordenar la migración, sino más bien de determinar – de manera garantista – si hay necesidades de protección internacional²⁷². Por lo tanto, no hay un fin legítimo que responda a la naturaleza de un proceso de asilo.

En segundo lugar, la medida tampoco resultaría idónea. Un procedimiento distinto en la frontera norte no pone en evidencia una relación de causalidad entre el medio y el fin que se persigue. De hecho, el fin por el que se constituye este procedimiento podría ser cuestionado en cuanto a la persecución de un fin legítimo conforme se ha descrito anteriormente. Esto debido a que se estaría condicionando la creación de un procedimiento de asilo diferente, cuya finalidad es la protección de la persona, para dotar de sentido a una política de carácter migratorio, que persigue objetivos distintos en un contexto muy particular y a todas luces evidente: la afluencia masiva de personas venezolanas en el Perú.

Como lo ha establecido la Corte IDH, “los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas, incluidas las de carácter migratorio”²⁷³. Por el contrario, este principio-derecho no depende de ninguna circunstancia en particular, sino que debe respetarse en todo momento.

En tercer lugar, cabe cuestionar si la medida es necesaria. En otras palabras, ¿existen medios alternativos menos gravosos que permitan alcanzar tal fin? En efecto, como ya se anticipó medidas migratorias, que sean formuladas de manera proporcional, e incluyan en sus parámetros requisitos accesibles, pueden permitir una migración ordenada, segura y regular. De igual manera, otro medio alternativo podría ser la inclusión de mecanismos de regularización en el país de acogida. El sistema de asilo no puede constituirse en un mecanismo alternativo o *ad hoc* para regular la migración, pues como se ha visto, este desde sus inicios fue concebido para otorgar protección en cuanto a derechos a aquellas personas que se vieran perseguidas en su país de origen, por lo que no sigue las mismas reglas que un proceso migratorio.

²⁷¹ CIDH Informe No. 53/16. Caso 12.056. Fondo. Gabriel Oscar Jenkins. Argentina. 6 de diciembre de 2016. Pár. 139

²⁷² Ib. *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Véase más en acápite 3.1 (pág. 50).

²⁷³ Ib. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03. Pár. 172

Y, finalmente, la creación de este procedimiento de asilo en la frontera norte, en los términos descritos en la presente investigación no resultaría proporcional por cuanto su creación podría ser poco garantista conforme a los estándares correspondientes, en el cual las personas gozan de mayor protección y certidumbre procedimental aun con la presencia de mecanismos más expeditivos. Un procedimiento más rápido en los términos estudiados puede traer réditos para los objetivos del Estado en cuanto al cumplimiento de sus políticas públicas; sin embargo, afecta excesivamente los derechos de las personas solicitantes de asilo que deben permanecer de inicio a fin en el CEBAF, y más aún de una población que se encuentra en una situación de particular vulnerabilidad, generando un supuesto de discriminación indirecta.

En efecto, una manifestación del principio de igualdad y no discriminación está relacionada con la apariencia de neutralidad de algunas medidas, aspecto que podría terminar encubriendo supuestos de discriminación indirecta²⁷⁴. Principalmente cuando se genera un impacto perjudicial e injustificado sobre los miembros de un determinado grupo o colectivo protegido. Así, a diferencia de aquellos supuestos en que hay una situación de discriminación manifiesta, este tipo de medidas, que no necesariamente toman en consideración la intencionalidad del acto, son caracterizadas como discriminación indirecta²⁷⁵.

Uno de los primeros hitos que desarrolla los alcances de la discriminación indirecta es la sentencia del caso *Griggs vs. Duke Power Company*, resuelto por Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos de América²⁷⁶ en el año 1971. En este caso se analiza la situación de trabajadores afroamericanos, que al postular a un puesto de trabajo, se encuentran frente a criterios muy exigentes para acceder, asociados al grado académico que ostentaban. Concretamente, la empresa solicitaba ciertos requisitos educacionales con los que dicha población no contaba y que, en buena cuenta, no eran indispensables para las funciones del puesto de trabajo en cuestión. Si bien podría señalarse que los requisitos -en sí mismos- resultaban imparciales o neutrales, lo cierto es que la población afroamericana sufrió (y sufre en la actualidad) en Estados Unidos una discriminación estructural.

Esto hizo que, en el caso concreto, muchos de ellos se encontraran sin estudios superiores culminados, o en su defecto, tuviesen una educación deficiente con relación al ciudadano promedio. Como consecuencia de ello, aquellos candidatos afroamericanos que aplicasen al puesto de trabajo encontraron una barrera en el acceso. Este caso sentó las bases de la discriminación indirecta pues una medida que en apariencia era imparcial, tenía como efectos o consecuencias dejar por detrás a una población específica, que tradicionalmente ha sido relegada y discriminada.

Este supuesto de discriminación ha sido abordado también en el DIDH. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que supervisa el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el PIDESC ha brindado alcances adicionales sobre esta figura. Ha identificado que “la discriminación indirecta hace referencia a leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del

²⁷⁴ Lippert-Rasmussen, Kasper (2018) “Indirect discrimination, affirmative action and relational egalitarianism”. In *Foundations of indirect discrimination law*. Ed. Hugh Collins and Tarunabh Khaitan. P. 175

²⁷⁵ Véase más en: Salomé, Lilliana (2017) “La discriminación y algunos de sus calificativos: directa, indirecta, por indiferenciación, interseccional (o múltiple) y estructural”. En *Pensamiento Constitucional* N° 22

²⁷⁶ US Supreme Court (1971) *Case Griggs v. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424

Pacto afectados por los motivos prohibidos de discriminación”²⁷⁷. Como consecuencia, este tipo de acciones pueden devenir en "doblemente ilícitas" en la medida en que tienen un impacto sistémico o general al exacerbar la desventaja del grupo, y un impacto particular de hacer padecer a los sujetos el rechazo por su pertenencia a dicho colectivo²⁷⁸.

Teniendo ello presente, para analizar si determinados hechos con apariencia de neutralidad son o no discriminatorios se debe considerar “si lo que aparece como una diferencia formalmente razonable no encubre o permite encubrir una discriminación contraria (...) que pudiera reflejar, en realidad, infravaloraciones sociales y económicas”²⁷⁹. De ahí que resulte importante discutir si los supuestos normativos que marcan una distinción pueden terminar involucrando tratos discriminatorios a partir de categorías sospechosas, como la nacionalidad.

Como se ha advertido, las personas que arriban al Perú por la frontera norte se enfrentan - desde junio de 2019- a un procedimiento de asilo distinto. Si bien este ha sido concebido para cualquier persona que solicite asilo en este puesto fronterizo resulta innegable que las personas que acudan en mayor medida a este procedimiento han sido, y son todavía, de origen venezolano, dado que se trata del grupo poblacional con mayor afluencia en el Perú en la actualidad.

Es un hecho bastante difundido e irrefutable que, sin contar a quienes han ingresado de manera irregular, el Perú alberga a más de 829,677 personas venezolanas en la actualidad²⁸⁰, quienes además utilizan la ruta fronteriza de Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, realizando un ingreso mayoritario por la frontera norte de Tumbes (véase *supra* 3.3). No solo el INEI ha dado cuenta de ello²⁸¹, sino también Migraciones que ha señalado que “de acuerdo con los puestos de control, el puesto con más alto tránsito migratorio es el PCF Tumbes con un 86.7%, en segundo lugar el puesto de control migratorio del Aeropuerto Jorge Chávez con un 11.8% y en tercero el puesto Santa Rosa de Tacna con un 0.9%. Esta situación confirma que la ruta preferente de migración es por Ecuador”²⁸². Con ello, se evidencia que, aunque el procedimiento de asilo en la frontera norte pueda afectar a personas de otras nacionalidades que acuden a él, resulta innegable que esta medida, aparentemente neutra y disponible para quien solicite asilo en la frontera norte, termina teniendo un impacto diferenciado y muy particular en las personas venezolanas.

En este punto, debe hacerse hincapié en que la naturaleza de la discriminación indirecta involucra siempre a grupos en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, la pregunta central que debe formularse es si un grupo protegido (población venezolana con potencial necesidad de protección internacional) está desproporcionadamente en desventaja por una

²⁷⁷ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) (2009) *General comment 20 “Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights*.

²⁷⁸ Khaitan, Tarunabh y Sandy Steel (2018) “Wrongs, group disadvantage and the legitimacy of Indirect Discrimination Law”. In *Foundations of indirect discrimination law*. Ed. Hugh Collins and Tarunabh Khaitan. P. 198

²⁷⁹ Defensoría del Pueblo del Perú (2007) *La discriminación en el Perú Problemática, normatividad y tareas pendientes*. P. 48.

²⁸⁰ Ib. *Refugiados y migrantes de Venezuela, y permisos de residencia y estancia regular concedidos*.

²⁸¹ Ib. *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú – Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país*. P.39

²⁸² Superintendencia Nacional de Migraciones (2018). “Informe Migratorio Características sociodemográficas de ciudadanos venezolanos que tramitaron el Permiso Temporal de Permanencia-PTP en el Perú 2017-2018”. P. 40.

medida adoptada en comparación con otro grupo afín²⁸³ (personas de otras nacionalidades que también solicitan asilo en la frontera norte). Sobre este punto, aunque haya personas de otras nacionalidades que puedan solicitar asilo en la frontera norte, es indiscutible que las personas venezolanas conforman el grupo mayoritario, no habiendo otro de igual proporción en cuanto a arribos ni a solicitudes de asilo.

Al respecto, podría pensarse que dichas medidas esconden necesariamente un factor de intencionalidad. Sin embargo, esto no necesariamente es así, en muchos de los casos las medidas -en efecto- se plantean de manera neutral y responden a factores justificados. Para que se configure un supuesto de discriminación indirecta no es indispensable que exista un motivo hostil o un prejuicio definido, como suele ocurrir en casos de discriminación directa. Por el contrario, a diferencia de la discriminación directa, una medida aparentemente neutral puede encontrarse justificada o ser legítima a la luz de los intereses estatales; sin embargo, deberá ser analizada con una lupa de igualdad.

Hugh Collins señala que al evaluar la validez de una justificación debe tomarse en consideración qué tipo de objetivos se han planteado con la medida, los cuales deberían a su vez, poder considerarse legítimos para respaldar una regla de naturaleza tal que generará efectos adversos y desproporcionados en un grupo protegido. Dicho autor discute la justificación de dichas medidas a través del siguiente ejemplo:

Is the efficiency of the business a good enough reason to continue to use a rule with disparate adverse impact on a particular group such as women? If an employer could show that a job-share of two part-time workers was 30 percent more expensive than the employment of a single, full-time employee, the saving of costs might be a legitimate aim, but how would we determine whether it was disproportionate or strictly necessary? How should we balance an employer's interest in efficiency and profits against completely different values such as fair equality of opportunity for women, the benefit in the shattering of glass ceilings inside organizations, or the restructuring of labor markets? Is the avoidance of a rule that would have a discriminatory impact against one protected group such as black workers a good justification to continue to use a rule that has an adverse impact on another group such as women? [Énfasis propio]²⁸⁴.

La respuesta a esas interrogantes parecería estar asociada más a concepciones morales o que involucren la práctica de valores como solidaridad. No obstante, en este punto también hay un componente jurídico que debe incorporarse y es el referido a los aportes de la humanización del Derecho internacional discutidos en el primer capítulo, los cuales han puesto en evidencia la subjetividad del individuo, y en consecuencia, la necesidad de proteger y garantizar sus derechos.

El profesor Peces-Barba, discutía esto a través de un proceso clave en el desarrollo de los derechos humanos, al cual denominó "especificación". Este hace referencia a la consolidación de nuevos derechos, cuyos titulares son grupos de personas que tradicionalmente se han visto excluidas o discriminadas y que, por tanto, requieren una protección más específica para garantizar su inclusión. Por ejemplo, mujeres, población refugiada y migrante, personas con discapacidad, etc. Como apropiadamente señala, se

²⁸³ Ib. "Indirect discrimination, affirmative action and relational egalitarianism". P.21

²⁸⁴ Ib. "Indirect discrimination, affirmative action and relational egalitarianism". P.18

utiliza la técnica de la igualdad “como diferenciación, considerándose iguales a quienes tienen determinada carencia y no a todos, de modo que puedan estar en una situación de equiparación”²⁸⁵.

Con ello presente, un argumento podría ser que efectivamente un procedimiento como el señalado ha permitido satisfacer los objetivos propuestos, es decir, que menos personas acudan al sistema de asilo y que los números de ingreso a través de dicho sistema disminuyan de manera significativa. Ello, no obstante, no anula el supuesto de discriminación indirecta referido, por el contrario, pone en evidencia la consecuencia de dicha medida sobre una población en situación de vulnerabilidad, que al tomar conocimiento de los cambios de dicho procedimiento, ha empezado a optar por acceder al territorio por conductos irregulares (véase *supra* 1.2.2) y acceder al sistema de asilo una vez dentro del Perú.

En suma, cuando se analiza la discriminación indirecta, se estudia más los efectos que medidas aparentemente neutrales pueden tener en grupos en situación de vulnerabilidad, pues efectivamente pueden verse perjudicados y dejados de lado en el ejercicio de sus derechos. No cabe duda de que tales medidas también podrían resultar legítimas, es decir, podrían satisfacer los intereses u objetivos de los Estados y sus políticas públicas, pero también terminan acentuando las desigualdades estructurales de colectivos poco favorecidos, y en el ámbito particular, minan el ejercicio efectivo de los derechos de las personas.

Siguiendo esta lógica, puede concluirse que una medida como la creación de un procedimiento distinto de asilo en la frontera norte podría contravenir también el principio de igualdad y no discriminación, al ser una medida que discrimina indirectamente a la población venezolana, que es la que en su mayoría ingresa por dicho puesto fronterizo. Y que, como se ha señalado a lo largo de esta investigación, ha salido de dicho país por situaciones que involucran factores de vulnerabilidad y riesgos ciertos de persecución. Por lo tanto, el análisis de las medidas que se aprueben debe tomar en consideración la situación en cuestión, lo que demanda de los Estados de acogida, como el Perú, un análisis de protección internacional que se ajuste a la normativa vigente, al relato de quienes solicitan asilo y a la información de país de origen disponible.

²⁸⁵ Peces-Barba, Gregorio (1999) *Curso de Derechos Fundamentales*. Cap. IV “Los Modelos de Evolución Histórica de los Derechos Fundamentales”. Madrid: Universidad Carlos III. P.180 – 183.

Conclusiones

1. La formulación de una política migratoria debe contemplar lineamientos claros, razonables, y que necesariamente incorporen una perspectiva de derechos humanos. Ello permitirá garantizar una migración ordenada, segura y sobre todo regular, puesto que los requisitos demandados podrán ser satisfechos. Caso contrario, se fomentará e incentivarán los cruces irregulares de personas, aspecto que atentará, en primer lugar contra las propias disposiciones estatales; y, en segundo lugar, vulnerará los derechos de las personas en situación movilidad, por los nuevos y mayores riesgos de protección que podrán encontrar al trasgredir los puntos de control fronterizo.
2. La situación de movilidad (forzada) de personas venezolanas demanda una particular mirada desde la protección internacional. Con ello, debe tenerse presente no solo la definición de refugio contenida en la Convención de 1951, sino también la Declaración de Cartagena, que involucra una concepción más amplia acerca de quiénes pueden ser reconocidos como refugiados.
3. A propósito de la situación contextual de Venezuela, y la afluencia masiva de personas que han optado por salir, el Perú ha sostenido – a nivel político – una postura contundente sobre la situación, reconociendo la existencia de violaciones sistemáticas a los derechos humanos y libertades fundamentales. Sin embargo, este discurso político no ha tenido un eco similar en el análisis jurídico sobre si dichas personas requieren protección internacional. Si bien esta se ha venido otorgando a partir de la definición de la Convención de 1951, no se ha hecho un reconocimiento *prima facie* a partir de la definición de Cartagena, contenida también en el artículo 3b de la legislación nacional. Debe destacarse, no obstante, que se han venido haciendo esfuerzos importantes por tener criterios flexibles que permitan el reconocimiento del estatuto de refugiado a partir de dicha definición, pero esto se ha dado en casos muy puntuales de extrema vulnerabilidad.
4. En relación con las medidas migratorias adoptadas con propósito de la afluencia de personas venezolanas en el Perú, debe destacarse que, si bien en un inicio se dieron medidas garantistas como el PTP, con el paso del tiempo estas fueron endureciéndose. Así, la solicitud de un pasaporte para el ingreso, la modificación del último PTP y su reducción en el acceso, así como la posterior introducción de una visa humanitaria, dejaron en grave desprotección a las personas que, por la propia situación de huida y las circunstancias sociales en Venezuela, difícilmente podían reunir tales requisitos. Adicionalmente, los lineamientos de este visado fueron aprobados dos meses después de su expedición y no se han publicado hasta la fecha de cierre de esta investigación, con lo cual los usuarios del sistema migratorio no pueden conocer los pormenores de este procedimiento.
5. La visa humanitaria también evidenció nuevos obstáculos no previstos en ninguna norma o lineamiento. A aquellas personas que lograban obtener el visado se les exigía contar con los sellos de Ecuador, que acreditaran que las personas habían transitado de manera regular por dicho país. Esto dejó sin posibilidades de ingreso no solo a quienes tenían

una visa humanitaria, sino también a quienes tenían otro documento que permitiera una estancia regular en el Perú (como el PTP o el carné de extranjería).

6. En un primer momento, a exigencia de un visado humanitario no lograba tener un efecto radical en la disminución de personas que ingresaban al territorio peruano. Esto porque el sistema de asilo estaba disponible en la frontera norte y permitía que las personas ingresaran con tan solo la manifestación de querer solicitarlo. Así, al ser personas incursas en un proceso de protección internacional, no requerían de mayor documentación. Esto generó una la sobresaturación del sistema de asilo y una presión en el mismo, el cual tuvo que ser modificado en su procedimiento en la frontera norte con la finalidad de dotar de legitimidad la medida migratoria implementada.
7. La creación de un procedimiento de asilo “acelerado” y diferente en la frontera norte, se constituyó como un mecanismo para evitar el ingreso de personas mediante el sistema de asilo. Así, toda la tramitación de este se realiza de inicio a fin en el CEBAF, en donde las personas esperan, sin poder acceder al territorio, hasta obtener una respuesta sobre su solicitud de asilo.
8. Este procedimiento ha demostrado que tiene sendas carencias en cuanto a medidas garantistas para las personas solicitantes de asilo. Se ha determinado que existen múltiples falencias en cuanto al procesamiento de solicitudes de asilo, que ponen en evidencia serios cuestionamientos al derecho al debido proceso y, en específico, al debido procedimiento, al ser uno de tipo administrativo. Esto se traduce, de manera transversal, en la falta de información clara y oportuna sobre el propio procedimiento. De igual manera, distintas situaciones resaltan la ausencia de garantías, a saber, (i) la falta de un procedimiento establecido por ley; (ii) la ausencia de un registro de solicitudes de asilo; (iii) la falta de documentación para acreditar que la persona está incursa en un proceso de protección internacional; (iv) la poca previsibilidad en cuanto a los plazos de la tramitación, los cuales son indistintos en la frontera norte, lo que genera que las personas deban permanecer en el CEBAF mientras obtienen una respuesta; (v) la ausencia de garantías durante la entrevista de elegibilidad; (vi) los efectos de la resolución en cuanto a la admisión a trámite y no el reconocimiento, así como la denegatoria; y (vii) los mecanismos impugnativos, uno de los cuales es la apelación, deben hacerse necesariamente fuera del territorio peruano, entre otros.
9. De igual manera, el procedimiento de asilo en la frontera norte también podría vulnerar el principio de igualdad y no discriminación ya que las consecuencias de este tendrían un impacto particular y diferenciado en la población venezolana que arriba al Perú por dicho puesto fronterizo. Así, la medida podría ser asociada con un supuesto de discriminación indirecta pues se erige como una medida aparentemente neutral e imparcial, y que estaría a disposición de todas las personas que soliciten asilo en la frontera norte. No obstante, los efectos de este procedimiento tienen un eco primordial, visible y superlativo sobre la población venezolana por la cantidad de personas de dicha nacionalidad (más de 861,049 personas) que han ingresado e ingresan por dicha frontera y quienes son los usuarios principales del sistema de asilo peruano.

Bibliografía

Doctrina

AHMED, Nafiu

2016 "The Effect of Globalization: Terrorism and International Crime". In *Journal of Business and Management*. Available at:
https://www.researchgate.net/publication/329944504_The_Effect_of_Globalization_Terrorism_and_International_Crime

BERNAL, Carlos

2007 *El derecho de los derechos, escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

DAUVERGE, Catherine (consulta)

2004 "Sovereignty, Migration and the Rule of Law in Global Times". In *The Modern Law Review*, Vol. 67, No. 4. Available at: <https://www.jstor.org/stable/3699155?seq=1>

CANALES, Alejandro

2019 *Desarrollo y migración: desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. En CEPAL. Disponible en:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44649/1/S1000454_es.pdf

CANÇADO TRINDADE, Antonio

2006 *Humanização do Direito Internacional*. Ed. Del Rey. Belo Horizonte, Brasil

CAPRILES, Enrique

2017 "Denuncia: Exigen el carnet de la patria a los usuarios para comprar los CLAP". Disponible en: <http://henriquecapriles.com/denuncia-exigen-carnet-la-patria-los-usuarios-comprar-los-clap/>

CARLING, Jorgen

2017 "Refugee Advocacy and the Meaning of 'Migrants'". In *Peace Research Institute*, Nº 2. Available in:
<https://www.prio.org/utility/DownloadFile.ashx?id=326&type=publicationfile>

CASSESE, Antonio

1993 *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*. Ed. Ariel.

CERIANI, Pablo y Ricardo Fava

2009 "Políticas migratorias y derechos humanos". En *Remedios de Escalada: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa)*. Disponible en:
<http://ijdh.unla.edu.ar/publicaciones-detalle/6/politicas-migratorias-y-derechos-humanos>

CHOMSKY, Noam

2005 “El proceso llamado globalización”. En *Flacso*. Disponible en: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1265837306.el_proceso_llamado_globalizacion.pdf

CLEMENS, Michael et al

2018 *Migration in what you make it: seven policy decisions that turned challenges into opportunities*. Center for Global Development (ed). Disponible en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/migration-what-you-make-it-seven-policy-decisions-turned-challenges-opportunities.pdf>

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2006 *Migración internacional, derechos humanos y desarrollo*. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4206/S2006047.pdf?sequence=1>

DEARDOFF, Sarah

2018 “Xenophobia toward Refugees and Other Forced Migrants”. In *World Refugee Council, Research Paper No. 5*. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/WRC%20Research%20Paper%20no.5.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ

2007 *La discriminación en el Perú Problemática, normatividad y tareas pendientes*. Informe disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/dd_002_07.pdf

DUPUY, Pierre-Marie

1998 *Droit International Public*. París: Dalloz

ENRICO, Alessandra

2018 “¿Cumple Turquía con el estándar europeo del “tercer país seguro”? Consideraciones a partir del acuerdo migratorio con la Unión Europea”. En *Inter Gentes Universidad de Mc Guill Op-Ed*. Publicado el 9 de marzo de 2018. Disponible en: <https://intergentes.com/es/cumple-turquia-con-el-estandar-europeo-del-tercer-pais-seguro-consideraciones-a-partir-del-acuerdo-migratorio-con-la-union-europea/>

2019 “Los muros fronterizos. Una aproximación jurídica a la luz de los derechos humanos”. En *Agenda Internacional*, 26(37). Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/21265>

FERNÁNDEZ, María de los Ángeles et al

2015 *Guía de investigación en Derecho*. Disponible en: <https://cdn02.pucp.education/investigacion/2016/06/16192021/Guia-de-Investigacion-en-Derecho.pdf>

GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO et al

2002 *Curso de derecho administrativo*. Tomo 1. Madrid: Civitas

GANNON, John

2001 "Growing Global Migration and Its Implications for the United States". In *NIE*. Available at: https://www.dni.gov/files/documents/migration_2001.pdf

GONZÁLEZ, Marianne y Oscar Parra

2008 "Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz". En *Revista IIDH 47*. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23826.pdf>

HASSAN, Daud

2006 "The Rise of the Territorial State and the Treaty of Westphalia". In *Yearbook of New Zealand Jurisprudence*. Vol.9. Available at: <https://opus.lib.uts.edu.au/bitstream/10453/3289/1/2006006060.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA DE PERÚ (INEI)

2018 *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en el Perú – Encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país*. Disponible en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Est/Lib1666/libro.pdf

JONES, Reece

2016 "Borders and Walls: Do Barriers Deter Unauthorized Migration?". In *Migration Policy Institute*. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/article/borders-and-walls-do-barriers-deter-unauthorized-migration>

KHAITAN, Tarunabh y Sandy Steel

2018 "Wrongs, group disadvantage and the legitimacy of Indirect Discrimination Law". In *Foundations of indirect discrimination law*. Ed. Hugh Collins and Tarunabh Khaitan.

LABRUNÉE, María y Marcos Gallo

2005 "Vulnerabilidad social: el camino hacia la exclusión". En Lanari, María Estela, (Ed.), *Trabajo decente: diagnóstico y aportes para la medición del mercado laboral local*. Mar del Plata. 1996-2002. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/716/1/01207f.pdf>

LANDA, Cesar

2020 Entrevista a César Landa sobre el caso Azul Rojas Marín y otra vs. Perú. En *Enfoque Derecho*. Publicada el 23 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.enfoquederecho.com/2020/04/23/entrevista-a-cesar-landa-caso-azul-rojas-marin-y-otra-vs-peru/>

LIPPERT-RASMUSSEN, Kasper

2018 "Indirect discrimination, affirmative action and relational egalitarianism". In *Foundations of indirect discrimination law*. Ed. Hugh Collins and Tarunabh Khaitan.

MERON, Theodor

2006 *The humanization of international law*. Ed. The Hague Academy of International Law

MORALES, Diego

2012 “Política migratoria y derechos humanos: consolidación de una agenda para proteger los derechos de los migrantes”. En *Derechos humanos en Argentina*. Informe 2012. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/06/IA2012-5-Politica-migratoria-y-derechos-humanos.pdf>

PETRICEVIC, Vanja

2018 “Unwanted Immigration: Has the Concept of State Sovereignty Become Obsolete?”. In *Canadian Global Affairs Institute*. Available at: <https://www.cgai.ca/unwanted-immigration-has-the-concept-of-state-sovereignty-become-obsolete>

ROTMAN, Edgardo

2000 "The Globalization of Criminal Violence". In *Cornell Journal of Law and Public Policy*: Vol. 10. Available at: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1007&context=cjlp>

SALMON, Elizabeth y Cristina Blanco – (por publicar nueva edición)

S/A *El derecho al debido proceso en la jurisprudencia de la Corte IDH*. En Idehpucp. Actualización.

SALOME, Liliana (consulta)

2017 “La discriminación y algunos de sus calificativos: directa, indirecta, por indiferenciación, interseccional (o múltiple) y estructural”. En *Pensamiento Constitucional* N° 22. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/19948>

SASSEN, Saskia

1996 “Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today”. In *Immigration: A Civil Rights Issue for the Americas in the 21st Century*. Vol. 23, No. 3 (65). Available at: <https://www.jstor.org/stable/29766949?seq=1>

SELEE, Andrew y Jessica Bolter

2020 “Bienvenidas asimétricas Respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense”. En *Migration Policy Institute*. Disponible en: <https://www.migrationpolicy.org/research/respuestas-de-america-latina-y-el-caribe-migracion-venezolana-nicaraguense>

TERMINIELLO, Juan Pablo

2012 “Migración y derechos humanos. Reflexiones acerca de la protección de los derechos humanos frente a los retos contemporáneos de la migración internacional”. En *Agenda Internacional*. Año XIX, N° 30. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/6261>

THOMPSON, Laura

2013 “Protection of Migrants’ Rights and State Sovereignty”. In *International Organization for Migration (IOM)*. Available at: https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/about-iom/docs/DDGs_commentary_Protection_of_Migrants.pdf

VALLUY, Jérôme

2008 "Xénophobie du gouvernement, nationalisme d'État". Tomado de GALL, Olivia "Hilando fino entre las identidades, el racismo y la xenofobia en México y Brasil". En *Desacatos*, núm. 51, mayo-agosto, 2016. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2016000200008

WERNER, Alejandro

2018 "Outlook for the Americas: A Tougher Recovery". In *Blog del FMI*. Available at: <https://blogs.imf.org/2018/07/23/outlook-for-the-americas-a-tougher-recovery/>

ZAPATA-BARRERO, Ricard

2001 "Fundamentalismo estatal de la UE en torno a la inmigración". En *Revista CIDOB Barcelona Centre for International affairs*. N°. 53. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/fundamentalismo_estatal_de_la_ue_en_torno_a_la_inmigracion

Normas internacionales

- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre
- Convención Europea de derechos humanos
- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos

Normas nacionales

DECRETO LEGISLATIVO 1256

2016 Decreto que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas". Disponible en: <http://spijlibre.minjus.gob.pe/content/noticia/pdf/DECRETOLEGISLATIVON1256.pdf>

GOBIERNO REGIONAL DE CUSCO

2019 Ordenanza Regional N° 163-2019-CR/GRC.CUSCO aprobada por el Gobierno Regional de Cusco el 30 de mayo de 2019. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/declaran-de-necesidad-publica-la-priorizacion-de-la-mano-de-ordenanza-no-163-2019-crgccusco-1790530-1/>

LEY 27891

2002 Ley del refugiado. Disponible en: https://www.migraciones.gob.pe/documentos/normalegal_8.pdf

LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

2019 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Disponible en: <https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/27444.pdf>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ

2017 Decreto Supremo N° 015-2017-RE que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017 - 2025

MINISTERIO DE SALUD

2015 Directiva administrativa N° 0001-2015-SIS/GA aprobada por Resolución Jefatural 126-2015/SIS. Disponible en:
http://www.sis.gob.pe/portal/Transparencia_pdf/resolucion_jefatural/RJ2015_126_20150617.pdf

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES DEL PERÚ

2017 Decreto Supremo N°002-2017-IN. Disponible en:
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-tempo-decreto-supremo-n-002-2017-in-1469654-3/>

2017 Decreto Supremo N°007-2017-IN. Disponible en:
<https://www.migraciones.gob.pe/documentos/DESU007.pdf>

Decreto Supremo N°23-2017-IN. Disponible en:
<https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/1549000-11.pdf>

2018 Decreto Supremo N°001-2018-IN. Disponible en:
<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-tempo-decreto-supremo-n-001-2018-in-1609074-1>

Decreto Supremo N° 007-2018-IN. Disponible en:
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-temp-decreto-supremo-n-007-2018-in-1682426-2/>

Resolución de Superintendencia Nacional de Migraciones N° 000270-2018. Disponible en:
https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/RESOLUCION_DE_SUPERINTENDENCIA-000270-2018-MIGRACIONES.pdf

2019 Resolución de la Superintendencia No. 000177-2019 Disponible en:
<https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS177-2019.pdf>.

Sistema Interamericano de Derechos Humanos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2008 Informe de Admisibilidad y Fondo No. 63/08. Caso 12.534, Andrea Mortlock contra Estados Unidos. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5d7fcb39a.pdf>

- 2010 *Informe sobre inmigración en Estados Unidos. Detención y debido proceso.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30/12/2010. Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/USImmigration.esp/Cap.II.htm>
- 2015 *Informe sobre Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* OEA/Ser.L/V/II. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>
- CIDH Informe de Fondo No. 75/15. Caso 12.923, Rocío San Miguel Sosa y otras. Venezuela. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/12923FondoEs.pdf>
- 2016 Informe de Fondo No. 53/16. Caso 12.056, Gabriel Oscar Jenkins. Argentina. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2017/12056FondoEs.pdf>
- 2017 *Informe sobre Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela.* OEA/Ser.L/V/II. Doc.209. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>
- 2018 *Informe sobre Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.* OEA/Ser.L/V/II. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>
- Resolución 2/2018 sobre “Migración Forzada de personas venezolanas”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>.
- 2019 *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas.* Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>
- 2020 Comunicado de prensa “CIDH insta a El Salvador, Guatemala, Honduras y México a garantizar los derechos de las personas migrantes y refugiadas que se desplazan por la región”. Fecha de publicación: 7 de febrero de 2020. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/027.asp>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 1999 Opinión Consultiva OC-16/99 “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf
- 2001 Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf
- 2003 Opinión consultiva 18/03 “Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf>

- 2004 Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf
- 2005 Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf
- 2006 Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- 2010 Caso Vélez Llor contra Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 23 de diciembre de 2010. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf
- 2013 Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf
- 2014 Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014.
- Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de fecha 28 de agosto de 2014. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf
- Opinión consultiva 21/14 “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>
- 2016 Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_329_esp.pdf
- 2018 Opinión consultiva 25/18 “La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección”. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf

Sistema Universal de Derechos Humanos

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT (ICC)

- 2018 *Report on Preliminary Examination Activities (2018) - Venezuela*. Disponible en español: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2018-otp-rep-PE-Venezuela.pdf>

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (ILO)

2013 “Promoción de la igualdad y lucha contra la discriminación”. En *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229429.pdf

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM)

2005 *Global Commission for International Migration, Migrating in an Interconnected World: new directions for action*. Published on October 2005. Available at: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf

2006 *Glosario sobre migración*. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

2019 “Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú — DTM ronda 5”. Publicada en abril de 2019. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DTM_MIGRACIONVENEZUELA_R5_2019.pdf

2019 “Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú — DTM ronda 6”. Publicada en septiembre de 2019. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/71522.pdf>

2020 *World Migration Report 2020*. Available at: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

“Monitoreo de flujo de población venezolana en el Perú — DTM ronda 7”. Publicada en febrero de 2020. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Monitoreo%20de%20flujo%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20venezolana%20en%20el%20Per%C3%BA%20-%20DRM%20Reporte%207_0.pdf

UN DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS

2006 “The United Nations Development Agenda and the Global Commission on International Migration Compared”. Disponible en: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/others/docs/UN_GCIM_ITTMIG.pdf

UN COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF RACIAL DISCRIMINATION

2016 *Statement on the occasion of the United Nations Summit on Refugees and Migrants*. Ninetieth session. Available at: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/1_Global/INT_CERD_STA_8091_E.pdf

UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE

1986 *General Comment No 15: The Position of Aliens Under the Covenant*. Adopted at the Twenty-seventh session of the Human Rights Committee. Available at: <https://www.refworld.org/docid/45139acfc.html>

1989 *General Comment No. 18 Nondiscrimination*. Adopted at the Thirty-seventh Session of the Human Rights Committee. Available at: <https://www.refworld.org/docid/453883fa8.html>

UN INTERNATIONAL LAW COMMISSION

2014 Draft articles on the expulsion of aliens with commentaries. Available at: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_12_2014.pdf

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR)

2005 *Migration and Development: a Human Rights Approach*. Available at: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/HLMigration/MigrationDevelopmentHC%27spaper.pdf>

2012 *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, François Crépeau. Disponible en español en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-24_sp.pdf

“Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General nro. 35 del Comité de Derechos Humanos, sobre el derecho a la libertad y la seguridad personal: artículo 9”.

2014 *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*. Available at: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines.pdf

2019 *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela*. Available at: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18.docx

UN COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS (CESCR)

2009 *General comment 20 “Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights”*. Available at: <https://www.refworld.org/publisher,CESCR,GENERAL,,4a60961f2,0.html>

UN COMMITTEE ON THE PROTECTION OF THE RIGHTS OF ALL MIGRANT WORKERS AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES (CMW)

2013 *General comment No. 2 on the rights of migrant workers in an irregular situation and members of their families* (2013). Available in: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2fC%2fGC%2f2&Lang=en

UN GENERAL ASSEMBLY (UNGA)

2000 Resolución A/RES/54/166 sobre “*Protección de los migrantes*”. Disponible en: https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/un/54/A_RES_54_166_es.pdf

2016 Informe del ex Secretario General Ban Ki Moon titulado “En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes”

Declaración de Nueva York sobre refugiados y migrantes”. Adoptada el 19 de septiembre de 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>

Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular. Disponible en: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

UN HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR)

1977 Documentos Oficiales de la Asamblea General, trigésimo segundo período de sesiones, suplemento No. 12 (A/32/12/ Add.1, párr. 53, 6) e)

1983 “El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas”. *Comité Ejecutivo del Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU. No 30 (XXXIV)*. Disponible en español en: <https://url2.cl/4jahY>

1993 “Conclusiones Adoptadas por el Comité Ejecutivo para la Protección Internacional de Refugiados”. *Comité Ejecutivo del Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU. No. 71 (XLIV)*. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fc5f831.pdf>

2000 *The state of the world's refugees 2000: Fifty years of humanitarian action*. Chapter 10. Oxford press. Available at: <https://www.unhcr.org/publ/PUBL/3ebf9bb60.pdf>

2001 “Sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo”. *Comité Ejecutivo del Alto Comisionado para los Refugiados de la ONU. No 91 (LII)*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0714.pdf>

“Procesos de asilo (procedimientos justos y eficientes)”. *Consultas globales sobre protección internacional*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2888.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2888>

2003 *Handbook for registration, procedures and standards for Registration, Population Data Management and Documentation*. Available at: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10094.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10094>

2012 “Nomas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR”. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8944.pdf>

- 2016 *Tendencias globales desplazamiento forzado en 2015 forzados a huir*. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>
- 2017 *A guide to international refugee protection and building state asylum systems: Handbook for Parliamentarians*. N° 27. Disponible en: <https://www.unhcr.org/publications/legal/3d4aba564/refugee-protection-guide-international-refugee-law-handbook-parliamentarians.html>
- Guía de información para refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en Perú*. Disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Peru/Guia_para_refugiados_y_solicitantes_de_la_condicion_de_refugiado_en_Peru_2017.pdf.
- 2019 *Tendencias Globales 2018*. Disponible en: <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5d09c37c4/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2018.html>
- 2019 *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*. Reedición. Ginebra: febrero de 2019. Disponible: <https://www.refworld.org/es/docid/5d9e13214.html>.
- Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos*. Publicado el 21 de mayo de 2019: Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>
- “Los violentos ataques en Nigeria empujan a miles de refugiados a Níger”. Comunicado de prensa. Publicado el 28 de mayo de 2019. Disponible en <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/5/5ced12414/los-violentos-ataques-en-nigeria-empujan-a-miles-de-refugiados-a-niger.html>
- El cambio climático y los desastres provocan cada vez más desplazamientos*. Publicado el 28 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.acnur.org/es/actualidad/noticias/emergencias/refugiados-climaticos>
- UNHCR welcomes Brazil's decision to recognize thousands of Venezuelans as refugees*. Published on December 6th, 2019. Available at: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2019/12/5dea19f34/unhcr-welcomes-brazils-decision-recognize-thousands-venezuelans-refugees.html>
- 2020 *Tendencias Globales 2019*. Disponible en: https://www.acnur.org/5eeaf5664#_ga=2.232868182.932665081.1596236656-657093753.1573141669
- S/A *Personas que necesitan protección internacional*. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dc184>

Emergencias: Situación en Venezuela. Disponible: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

Pronunciamientos regionales

DECLARACIÓN DE BRASIL

2014 "Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe". Suscrito en Brasilia. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>

DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS

1984 Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios". Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

DECLARACIÓN DE QUITO

2018 Suscrita en Ecuador el 4 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion-quito-reunion-tecnica-regional.pdf>

GRUPO DE LIMA

2017 Declaración de Lima. Suscrita el 8 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.nodal.am/2017/08/declaracion-lima-8-agosto-2017/>

Declaración Conjunta del Grupo de Lima 011 – 17 del 26 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.peruoea.org/declaracion-la-tercera-reunion-del-grupo-lima-la-situacion-venezuela/>

2018 Declaración Conjunta del Grupo de Lima 001 – 18 del 23 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.peruoea.org/iv-declaracion-del-grupo-lima/>

Declaración Conjunta del Grupo de Lima 002 – 18 del 13 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-lima/>

Comunicado Conjunto 009 – 18 del 21 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-lima/>

Comunicado de Prensa 023-18 de 31 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.peruoea.org/coordinadores-nacionales-del-grupo-de-lima-se-reunieron-en-bogota-colombia/>

2019 Comunicado Conjunto 001 – 19 del 4 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.peruoea.org/declaracion-del-grupo-de-lima-2/>

Comunicado Conjunto 019 – 19 del 6 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.peruoea.org/declaracion-de-la-xiv-reunion-de-ministros-de-relaciones-exteriores-del-grupo-de-lima/>

PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL

2018 “Evaluación del Grupo articulador regional del Plan de Acción de Brasil 2014-2017”. Publicado en Febrero de 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5ad10bfd4.pdf>

PLATAFORMA DE COORDINACIÓN PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES VENEZOLANOS

2020 *América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región*. Disponible en: <https://r4v.info/es/documents/download/77512>

2020 *Refugiados y migrantes de Venezuela, y permisos de residencia y estancia regular concedidos*. Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform/location/7416>

Respuesta a Venezolanos. Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>

RMRP 2020 for refugees and migrants from Venezuela. Available at: <https://r4v.info/es/documents/download/72254>

US SUPREME COURT

1971 *Case Griggs v. Duke Power Co., 401 U.S. 424*

WHITE HOUSE

2017 “Border Security and Immigration Enforcement Improvements”. *Executive order*. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>

Reportes de ONG's

AMNESTY INTERNATIONAL

2017 *Informe 2016/2017 La situación de los derechos humanos en el mundo* Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1048002017SPANISH.PDF>

2018 “Medidas urgentes: personas venezolanas necesitan protección internacional”. Publicado el 3 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.amnistia.org/ve/noticias/2018/09/7618/medidas-urgentes-personas-venezolanas-necesitan-proteccion-internacional>

2020 *Informe Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4616752020SPANISH.PDF>

S/A “Syria, country profile and overview”. Available at: www.amnesty.org/en/countries/middle-east-and-north-africa/syria/

CENTRO DE JUSTICIA Y PAZ

2018 “Reporte Nacional. Emergencia humanitaria compleja en Venezuela. Derecho a la salud”. Publicado el 11 de octubre de 2018. Disponible en:

https://cepaz.org/documentos_informes/emergencia-humanitaria-compleja-en-venezuela/

HUMAN RIGHTS WATCH

2019 *La emergencia humanitaria en Venezuela*. Publicado el 4 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2019/04/04/la-emergencia-humanitaria-en-venezuela/se-requiere-una-respuesta-gran-escala-de-la>

INSIGHT CRIME

2018 *Venezuela: A Mafia State ?*. Available at: <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-a-Mafia-State-InSight-Crime-2018.pdf>

MÉDICOS POR LA SALUD

2019 “Encuesta Nacional de Hospitales 2019”. Disponible en: www.encuestanacionaldehospitales.com

PANAMERICAN HEALTH ORGANIZATION

2019 “PAHO’s response to maintaining an effective technical cooperation agenda in Venezuela and neighboring member states”. 164th session of the Executive Committee CE164/INF/9. Available at: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49138-ce164-inf-9-e-paho-cooperation-venezuela&category_slug=164-executive-committee&Itemid=270&lang=en

REPORTEROS SIN FRONTERAS

2019 “Censura en Venezuela ante la crisis política”. Publicado el 29 de enero de 2019. Disponible en: <https://rsf.org/es/noticias/censura-en-venezuela-ante-la-crisis-politica>

THE VOICE OF THE ANTI-RACIST MOVEMENT IN EUROPE (ENAR)

2017 “Racist poster by Italian far-right party calls for urgent reaction by authorities”. Published in October 18th, 2017. Available at: <https://www.enar-eu.org/Racist-poster-by-Italian-far-right-party-calls-for-urgent-reaction-by-1443>

Fuentes periodísticas y noticias institucionales

CANAL N

2019 “Venezolanos en Perú: expulsan a quinto grupo de extranjeros”. Publicado el 25 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://canaln.pe/actualidad/venezolanos-peru-mininter-expulsara-pais-quinto-grupo-extranjeros-n389506>

DIARIO BBC

2019 “Caravanas de migrantes: la histórica oleada de indocumentados de todo el mundo que está llegando a México”. Publicado el: 24 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48033101>

“Crisis en Venezuela: cuán cierto es que hay una ola de xenofobia hacia los venezolanos en Perú”. Publicado el 2 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49895955>

2020 "Sufrió una caída de más de seis metros: Miriam Girón, la migrante guatemalteca embarazada que falleció tras cruzar el muro fronterizo en Estados Unidos". Publicado el 13 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51732735>

DIARIO CORREO

2017 "Venezolanos gozarán de servicios gratuitos de educación y salud en Perú". Publicado el 13 de junio de 2017. Disponible en: <https://diariocorreo.pe/peru/venezolanos-acceden-a-servicios-gratuitos-de-educacion-y-salud-en-peru-755309/>

DIARIO EL COMERCIO DE ECUADOR

2019 "Perú exigirá visado y pasaporte a ciudadanos de Venezuela a partir del 15 de junio del 2019". Publicado el 6 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/peru-visa-pasaporte-venezolanos-migracion.html>

DIARIO EL COMERCIO DE PERÚ

2019 "Migración venezolana al Perú se redujo en más del 90% en julio". Publicado el 14 de agosto de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-migracion-refugiados-venezuela-peru-90-julio-noticia-ecpm-664639-noticia/?ref=ecr>

"Las rutas ilegales de la migración: aumenta el ingreso irregular de extranjeros a Perú". Publicado el 21 de septiembre de 2019. Reportaje y video disponibles en: <https://elcomercio.pe/peru/piura/venezolanos-peru-venezuela-rutas-ilegales-migracion-aumenta-ingreso-irregular-extranjeros-peru-noticia-ecpm-678471-noticia/>

DIARIO EL DIARIO

2019 "La paradoja húngara: en el país europeo más xenófobo de la UE solo vive un 1% de población extranjera". Publicado el 18 de mayo de 2019. Disponible en: https://www.eldiario.es/desalambre/pais-rechaza-inmigracion-Europa-recibe_0_900110856.html

DIARIO EL NACIONAL

2018 "El negocio detrás de la desesperación: miles de dólares por un pasaporte". Publicado el 30 de agosto de 2018. Disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/latinoamerica/negocio-detras-desesperacion-miles-dolares-por-pasaporte_249852.

DIARIO EL PAÍS

2010 "La Patrulla Fronteriza estadounidense mata a un adolescente mexicano en Ciudad Juárez". Publicado el 9 de junio de 2010. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2010/06/09/actualidad/1276034404_850215.html

2016 "‘Bachaqueo’: el negocio más rentable de Venezuela". Publicado el 23 de mayo de 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/05/22/america/1463947040_019429.html

2019 “Perú cierra las puertas a los migrantes venezolanos”. Publicado el 8 de junio de 2019. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/06/07/america/1559932265_923817.html

“El muro del sur”. Publicado el 22 de noviembre de 2019: Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/10/31/media/1572532950_193119.html

2020 “Amnistía Internacional critica a Perú por rechazar a migrantes venezolanos en su frontera norte”. Publicado el 5 de febrero de 2020. Disponible: https://elpais.com/internacional/2020/02/05/america/1580870279_109223.html

DIARIO GESTIÓN

2019 “Cerca de 3,000 venezolanos buscan quedarse en Perú con visa humanitaria”. Publicado el 10 de octubre de 2019. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/venezolanos-migracion-cerca-de-3000-venezolanos-buscan-quedarse-en-peru-con-visa-humanitaria-noticia/?ref=gesr>

“PPK a venezolanos: “Vengan al Perú y les pagaremos los sueldos de ley”. Publicado el 5 de marzo de 2018. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/ppk-venezolanos-vengan-peru-les-pagaremos-sueldos-ley-228593-noticia/>

DIARIO INFOBAE

2019 “Paraguay otorgó el estatus de refugiado a 720 venezolanos”. Publicado el: 29 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/12/29/paraguay-otorgo-el-estatus-de-refugiado-a-720-venezolanos/>

DIARIO LA REPÚBLICA

2019 “Piura: capturan a “coyote”, traficante de migrantes, con 8 extranjeros”. Publicado el 27 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://larepublica.pe/sociedad/2019/09/27/piura-capturan-a-venezolano-que-seria-trafficante-de-migrantes-en-peru-atmp/>.

“Crimen en S.M.P: ‘Alex’, el hombre que desmembró los cuerpos de Jafet y Rubén”. Publicado el 1 de octubre de 2019. Disponible en: <https://larepublica.pe/sociedad/2019/09/30/crimen-en-san-martin-de-porres-delatan-a-salvaje-descuartizador-y-cuentan-que-dijo-durante-el-doble-asesinato-jafet-torrico-ruben-matamoros-machelo-atmp/>

“Tumbes: ‘Coyotes’ ingresan a venezolanos por nuevas rutas”. Publicado el 16 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://larepublica.pe/sociedad/2019/12/16/tumbes-coyotes-ingresan-a-venezolanos-por-nuevas-rutas-lrnd/>

DIARIO NEW YORK TIMES

2019 “Estados Unidos empieza a devolver a los solicitantes de asilo a México”. Publicado el: 1 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/02/01/espanol/america-latina/politica-solicitud-de-asilo-trump.html>

DIARIO THE GUARDIAN

2019 “UN official likens Rohingya living conditions to Nazi concentration camps”. Published in July 4th, 2019. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2019/jul/04/un-warns-of-possible-new-war-crimes-in-myanmar>

DIARIO THE WASHINGTON POST

2018 “The news media usually show immigrants as dangerous criminals. That’s changed — for now, at least”. Published in June 27th, 2018. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/06/27/the-news-media-usually-show-immigrants-as-dangerous-criminals-thats-changed-for-now-at-least/>

RPP NOTICIAS

2018 “Venezolanos en Perú: El pasaporte es un lujo, puede costar entre mil y cinco mil dólares”. Publicado el 21 de agosto de 2018. Disponible en: <https://rpp.pe/peru/actualidad/venezolanos-en-peru-el-pasaporte-es-un-lujo-puede-costar-entre-mil-y-cinco-mil-dolares-noticia-1144762>

“Más de 130 ciudadanos venezolanos fueron expulsados del Perú”. Publicado el 28 de enero de 2020. <https://rpp.pe/peru/callao/mas-de-130-ciudadanos-venezolanos-fueron-expulsados-del-peru-noticia-1242149?ref=rpp>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA

2019 “Colombia cerrará sus fronteras durante jornada electoral del próximo 27 de octubre”. Publicado el 22 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/200-octubre-2019/colombia-cerrara-sus-fronteras-durante-jornada-electoral-del-proximo-27-de-octubre>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA DE ECUADOR

2019 “Visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias para ciudadanos venezolanos”. S/F. Disponible en: <https://www.consuladovirtual.gob.ec/web/guest/inicio>

MINISTERIO DEL INTERIOR DEL PERÚ

2019 “Cerca de mil venezolanos que ingresaron de forma clandestina fueron sacados del país”. Nota de prensa publicada el 25 de septiembre de 2019.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ

2020 *Requisitos para solicitar la condición de refugiado*. Disponible en: <http://portal.rree.gob.pe/refugiados/SitePages/Home.aspx>

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA ALIMENTACIÓN DE VENEZUELA

S/A “Todo el poder para los CLAP”. S/F. Disponible en: http://www.minpal.gob.ve/?page_id=4695

800NOTICIAS

2018 “¿Atrapados en Venezuela? Incrementan las trabas para salir del país”. Publicado el 5 de octubre de 2018. Disponible en: <https://800noticias.com/atrapados-en-venezuelaincrementan-las-trabas-para-salir-del-pais>

RULE OF LAW IN ARMED CONFLICTS

2019 *Nigeria situation*. En Geneva Academy. Disponible en: <http://www.rulac.org/browse/countries/nigeria>

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES DEL PERÚ

2018 “Informe Migratorio Características sociodemográficas de ciudadanos venezolanos que tramitaron el Permiso Temporal de Permanencia-PTP en el Perú 2017-2018”. Disponible en: <https://www.migraciones.gob.pe/comunicaciones/publicaciones/Caracteristicas-sociodemograficas-de-ciudadanos-venezolanos.pdf>

Entrevistas

- Entrevista a Analí Briceño, Encargada de la Clínica Jurídica de la Universidad Antonio Ruiz De Montoya, realizada el 4 de abril de 2020
- Entrevista a Joel Jabiles –Amnistía Internacional, realizada el 10 de abril de 2020
- Entrevista a exfuncionario/a de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR - Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 6 de abril de 2020. A pedido de la persona entrevistada, la identidad se preservará en anonimato
- Entrevista a Cécile Blouin, Investigadora Senior del IDEHPUCP, realizada el 14 de abril de 2020
- Entrevista a Patricio Rubio, Secretario Ejecutivo de la CEPR – Ministerio de Relaciones Exteriores, realizada el 24 de abril de 2020

Pedidos de información recibidos

- Superintendencia Nacional de Migraciones. Mediante oficio N° 000039-2020-TP/Migraciones de fecha 19 de febrero de 2020 se remitió pedido de información

Anexos

Anexo 1: Pedido de acceso a información pública a Migraciones



PERÚ

Ministerio
del Interior

Superintendencia
Nacional de Migraciones



Firmado digitalmente por SEDAN
VILLACORTA Daniel Carlo FAU
2020.02.19 10:50:50 a.m.
Módulo: Soy el autor del documento
Fecha: 19.02.2020 10:51:09 -0500

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

Breña, 19 de Febrero del 2020

CARTA N° 000039-2020-TP/MIGRACIONES

Señora:

ALESSANDRA ENRICO HEADRINGTON

Presente. -

Asunto : Solicitud de Acceso a la Información Pública

Referencia : Correo Electrónico (5FEB2020)

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual, solicita:

1. Número de ingreso de personas venezolanas de enero a diciembre del 2019 y enero del 2020.
2. Número de visas humanitarias otorgadas a las personas venezolanas en los distintos consulados hasta enero del 2020.
3. Número de ingreso de personas venezolana bajo las excepciones humanitarias previstas en el artículo 2 de la Resolución de Superintendencia 000177-2019.
4. Detallar el procedimiento que siguen las personas que ingresan al Perú con visa humanitaria para la o las prórrogas de su calidad humanitaria en el Perú.
5. ¿Qué tipos de casos de salud mental han sido aprobados para recibir la calidad migratoria especial?"

Respecto a los puntos 1 y 3 de su solicitud:


Al respecto debemos manifestar que la información estadística solicitud ha sido digitalizada en 2 archivos, para ser remitida vía electrónica conforme a su solicitud de acceso a la información.

Respecto al punto 2 y 5 de su solicitud:

Sobre este particular debemos manifestar que la Entidad no cuenta con la información solicitada; toda vez que la entidad encargada de brindar este tipo de visas es el Ministerio de Relaciones Exteriores, conforme se establece en el artículo 29.2 literal k) del D.L. 1350.

Por lo expuesto, en este extremo de su solicitud, resulta de aplicación el artículo 13° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, modificada por el D. L. 1353, el cual señala que: "La solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con lo que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido. En este caso, la entidad de la Administración Pública deberá comunicar por escrito que la


Anexo 2: Directiva “Lineamientos para la emisión del carné de extranjería a personas de nacionalidad venezolana con calidad migratoria residente humanitaria”

 <p>MIGRACIONES Superintendencia Nacional PERÚ</p>	<p>Código: M02.SM.DI.007 Versión: 01 Páginas: 07 Resolución: 255 - 2019 - MIGRACIONES Fecha de Aprobación: 20 AGO. 2019</p>
--	---


SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES

DIRECTIVA


**LINEAMIENTOS PARA LA EMISIÓN DEL CARNÉ DE
EXTRANJERÍA A PERSONAS DE NACIONALIDAD
VENEZOLANA CON CALIDAD MIGRATORIA
RESIDENTE HUMANITARIA**




F. RIOS




L. CELIS



PORTOCARRERO P.



M. TORRES



H. PASCANUA G.

- COPIA NO CONTROLADA -



I. OBJETIVO

Establecer lineamientos para la emisión del carné de extranjería a personas de nacionalidad venezolana con Calidad Migratoria Residente Humanitaria otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores en atención al Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/9.

II. ALCANCE

Las disposiciones contenidas en la presente Directiva son de aplicación a:

- a) Los funcionarios y servidores de los órganos y jefaturas zonales de la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES que intervienen en la emisión de carné de extranjería a personas de nacionalidad venezolana con calidad migratoria residente humanitaria, en el cumplimiento de las funciones establecidos en su marco legal.
- b) Las personas extranjeras de nacionalidad venezolana que hayan obtenido la Calidad Migratoria Residente Humanitaria otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

III. BASE LEGAL

- 3.1 Decreto Legislativo N° 1130, que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones-MIGRACIONES.
- 3.2 Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones.
- 3.3 Decreto Supremo N° 005-2013-IN, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones.
- 3.4 Decreto Supremo N°004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 3.5 Decreto Supremo N° 007-2017-IN, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N°1350 Decreto Legislativo de Migraciones y aprueban nuevas calidades Migratorias.
- 3.6 Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/9, que regula el ingreso de nacionales venezolanos al territorio peruano, a partir del 15 de junio de 2019.

Nota: Los documentos mencionados son los vigentes incluyendo sus modificaciones.

IV. DISPOSICIONES GENERALES

- 4.1 La Calidad Migratoria es la condición que otorga el Estado peruano al extranjero en atención a su situación personal o por la actividad que va a desarrollar en el territorio nacional.
- 4.2 La Calidad Migratoria Residente Humanitaria es otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores por un plazo de permanencia de ciento ochenta y tres (183) días calendario. Pudiendo mantenerse en tanto persistan las condiciones de vulnerabilidad por las cuales se otorgó la calidad migratoria.
- 4.3 Las solicitudes que se presenten en el marco de la presente Directiva están sujetas a aprobación automática.



F. RIVS



A. DELIE



S. PORTOCARRERO P.



I. PARRAGUÁ G.



M. TORRES



- 4.4 Cuando se presenten de manera incompleta los requisitos señalados y/o se precise aclaraciones de estos, se correrá traslado de dichas observaciones al administrado, a fin de que estas sean absueltas, dentro de los plazos que señala la ley bajo apercibimiento de declararse en abandono. Culminado el plazo y no habiéndose subsanado se declarará como no presentada la solicitud.

V. DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

5.1 De las condiciones y requisitos

- 5.1.1 Son condiciones para la emisión del carné de extranjería a personas de nacionalidad venezolana con Calidad Migratoria Residente Humanitaria, las siguientes:

- a. El trámite es personal, no admite intervención de apoderado. En el supuesto de menor de edad o persona mayor de edad con discapacidad absoluta que no pueda expresar su voluntad de manera indubitable, debe estar acompañado de su padre, madre, tutor o curador, según corresponda.
- b. El beneficiario debe presentar la solicitud de emisión del carné de extranjería dentro de los treinta (30) días hábiles, computados desde el primer ingreso al territorio nacional con la calidad migratoria residente humanitaria.
- c. No registrar antecedentes penales, judiciales y policiales, nacionales o internacionales o alertas registradas en el sistema de INTERPOL, ello aplica para personas mayores de edad con derechos y obligaciones civiles.
- d. Encontrarse en situación migratoria regular.
- e. Cumplir con los requisitos establecidos en el presente lineamiento.

- 5.1.2 Son requisitos para la emisión del carné de extranjería a personas de nacionalidad venezolana con Calidad Migratoria Residente Humanitaria, los siguientes:

- a. Generar la cita en línea en www.migraciones.gob.pe, dentro de los treinta (30) días hábiles, computados desde el primer ingreso al territorio nacional del beneficiario, con la calidad migratoria residente humanitaria.
- b. Cumplir con la presentación y/o sustentación de los siguientes documentos:

Mayor de edad

- Original y copia del Pasaporte ordinario venezolano donde se aprecie los datos personales y la visa otorgada.
- Constancia de cita electrónica.



F. RIOS



L. CELIA



S. PORTOCARRERO



I. VEGAS



M. TORRES

- Documento emitido por autoridad competente que acredite curatela o nombramiento de figura legalmente afin, cuando se trate de persona mayor de edad con discapacidad absoluta que le impida manifestar su voluntad de manera indubitable; si el documento ha sido otorgado en el exterior, deberá estar certificado por el consulado peruano y legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores o apostillado, o en su defecto declaración jurada de autenticidad del documento.

Menor de edad – a partir de los nueve (09) años de edad

- Original y copia del Pasaporte ordinario venezolano donde se aprecie los datos personales y la visa otorgada.
- Original y copia de la Partida de Nacimiento venezolana legalizada por el Consulado peruano y por el Ministerio de Relaciones Exteriores o apostillada, o en su defecto declaración jurada de autenticidad del documento.
- Constancia de cita electrónica.
- Documento notarial o consular que acredite tutoría o nombramiento de apoderado, cuando no esté acompañado de uno de sus padres; si el documento ha sido otorgado en el exterior, deberá estar certificado por el consulado peruano y legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores o apostillado, o en su defecto declaración jurada de autenticidad del documento.

Menor de edad – menores a nueve (09) años de edad

- Original y copia de la Partida de Nacimiento venezolana donde se aprecie los datos personales y la visa otorgada.
- Constancia de cita electrónica.
- Documento notarial o consular que acredite tutoría o nombramiento de apoderado, cuando no esté acompañado de uno de sus padres; si el documento ha sido otorgado en el exterior, deberá estar certificado por el consulado peruano y legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores o apostillado, o en su defecto declaración jurada de autenticidad del documento.

5.2 Del plazo

El plazo para la entrega del carné de extranjería, solicitado en el marco de la presente Directiva, está sujeto a lo establecido en la normativa vigente.

5.3 De la competencia





- 5.3.1 Es competente para efectuar el enrolamiento y recibir las solicitudes de emisión de carné de extranjería para la Calidad Migratoria Residente Humanitaria:
- A nivel de Lima Metropolitana: la Subgerencia de Inmigración y Nacionalización.
 - A nivel de Jefatura Zonal: la Jefatura Zonal respectiva.
- 5.3.2 Es competente para disponer la inscripción en el Registro Central de Extranjería, la impresión y entrega del carné de extranjería la Subgerencia de Registro de Extranjeros de la Gerencia de Registro Migratorio.

VI. DISPOSICIONES FINALES

- 6.1 Los documentos que se presenten en copia simple serán autenticados por el servidor responsable de la recepción de las solicitudes de emisión del carné de extranjería para la Calidad Migratoria Residente Humanitaria.
- 6.2 Para el caso de menor de edad o persona mayor de edad con discapacidad absoluta que le impida manifestar su voluntad de manera indubitable, el carné de extranjería solo se otorgará al padre, madre, tutor, apoderado o curador quién presentó la solicitud, según corresponda.
- 6.3 MIGRACIONES, a través de sus Equipos de Fiscalización Posterior, podrá verificar la autenticidad y veracidad de las declaraciones, documentación e información que fueron presentadas, de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444.
- 6.4 Cuando los trámites migratorios se sustenten en la presentación de documentación falsa o para ello se ha proporcionado datos o información falsa, el administrado, estará sujeto a la imposición de la sanción de expulsión prevista en el Decreto Legislativo N° 1350, con el consecuente impedimento de ingreso al territorio nacional por un plazo de hasta quince (15) años; sin perjuicio, de recurrir a otras sanciones administrativas en materia migratoria y de ser el caso, iniciar las acciones administrativas, civiles y penales que correspondan.

VII. ANEXOS

ANEXO N° 01: Definiciones y Abreviaturas

Anexo 3: Ingreso de personas al Perú en junio de 2019



SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES

**TOTAL DE INGRESOS REALIZADOS POR CIUDADANOS VENEZOLANOS
DESDE LAS 00:00 HORAS DEL 15 DE JUNIO DEL 2019 ^{1 2}**

TIPO DE MOVIMIENTO	2019							2020		TOTAL
	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SETIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO	
INGRESOS	32149	19381	19604	6639	5565	5145	5233	6523	1904	102143
Total general	32149	19381	19604	6639	5565	5145	5233	6523	1904	102143

¹ Fecha dispuesta en el Artículo 2 de la Resolución de Superintendencia N° 000177 - 2019 - MIGRACIONES / MIGRACIONES, del 12JUN2019

² Datos comprendidos entre el 15JUN2019 y el 12FEB2020

Fuente: Información extraída de la Base de Datos MIGRACIONES.

Anexo 4: Cantidad de visas humanitarias entregadas

CANTIDAD DE VISAS DE RESIDENCIA HUMANITARIA (90VRH) EMITIDAS 2019

		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTALES
VENEZUELA	CARACAS	0	0	0	0	0	229	562	580	497	394	293	237	2792
COLOMBIA	BOGOTA	0	0	0	0	0	0	250	335	420	365	383	272	2025
	LETICIA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	MEDELLIN	0	0	0	0	0	0	22	65	56	64	45	69	321
ECUADOR	CUENCA	0	0	0	0	0	1	13	31	25	8	11	0	89
	GUAYAQUIL	0	0	0	0	0	0	80	107	140	37	39	30	433
	QUITO	0	0	0	0	0	23	148	297	304	148	120	75	1115
		0	0	0	0	0	253	1075	1415	1442	1016	891	683	6775



Anexo 5: Pedido de acceso a información pública a CEPR (solo la solicitud porque el pedido no fue remitido)



Lima, 17 de febrero de 2020

CARTA (TAI) N° 0-2-B/104

Señora
Alessandra Enrico
Lima -

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a su solicitud de acceso a la información pública registrada en SAIP 054-2020, el 13 de febrero del presente año, al amparo de la Ley 27806.

Al respecto, se le comunica que este Ministerio se acoge a la prórroga que establece el artículo 11 de la Ley N° 27806, debido al volumen de la información solicitada, considerando que se necesita la revisión de documentación de años anteriores.

En ese sentido, la información requerida le será entregada, a más tardar, el viernes 13 de marzo del año en curso.

Atentamente,

Luis Angel Leyva Poggi
Consejero

Jefe (e) de la Oficina de Transparencia y
Acceso a la Información

JGPM