

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
FACULTAD DE DERECHO



**PUCP**

**LA VISA HUMANITARIA COMO PRERROGATIVA DEL ESTADO: UN ESTUDIO  
SOBRE LOS LÍMITES Y CONSECUENCIAS A PARTIR DEL DILEMA MIGRACIÓN Y  
DERECHOS HUMANOS**

**Tesis para optar por el título de abogada que presenta la bachillera:**

**LUCERO DANIELLA IBARRA ARREGUI**

**Código de alumna: 20120294**

**Asesora:**

**Dra. ELIZABETH SALMÓN GÁRATE**

**Lima, 2021**

## RESUMEN

Ante las grandes movilizaciones migratorias, en diversas regiones del mundo, se han dado respuestas estatales considerando la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes. Estos contextos son el caso de, por ejemplo, los migrantes sirios y migrantes nor-africanos a Europa, los migrantes de Centro América a México y los migrantes venezolanos a Estados de Sudamérica. En ese sentido, se ha podido evidenciar que diversos Estados han optado por la formulación de mecanismos de control migratorio como es el caso de las visas humanitarias.

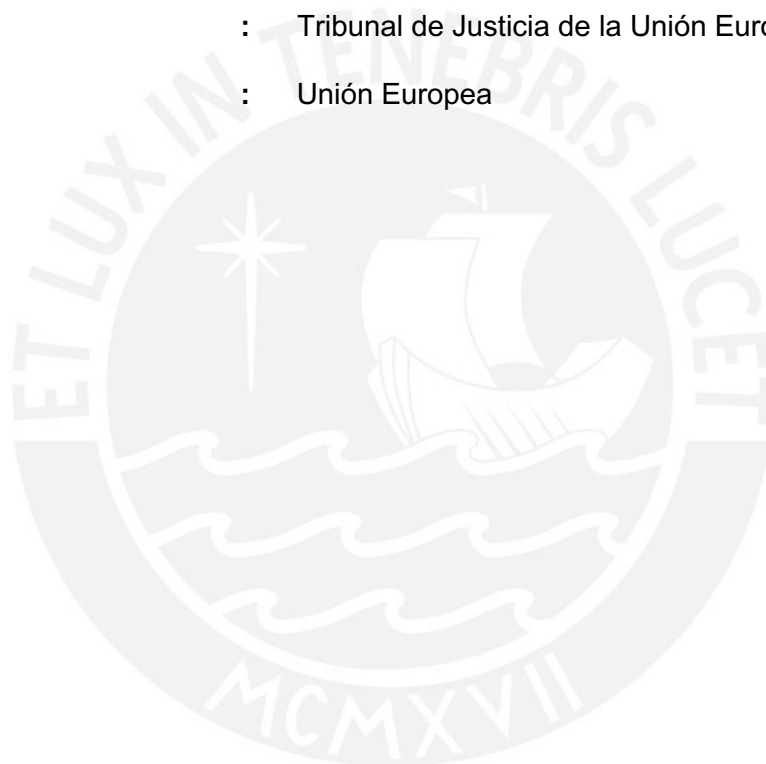
En este contexto, existe la necesidad urgente de determinar parámetros, en base a un enfoque de derechos humanos, que permita establecer un límite razonable a la aplicación de tales mecanismos. Con ese propósito, este trabajo de investigación busca reconocer la naturaleza de las visas humanitarias, a través de la identificación de los elementos que las componen, para eventualmente, analizar su concordancia o no con el marco jurídico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Además, una vez que se identifiquen los elementos, se podrá reconocer en la práctica cuándo un Estado las formula con la finalidad de brindar protección y cuándo, por el contrario, busca establecer barreras al acceso a su territorio, llegando a desnaturalizar la figura y configurando posibles violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes.

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>ACNUR</b>	:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ACNUDH</b>	:	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>CADH</b>	:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
<b>CAI</b>	:	Conflicto Armado Internacional
<b>CANI</b>	:	Conflicto Armado No Internacional
<b>CAT</b>	:	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes
<b>CDPD</b>	:	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
<b>CDN</b>	:	Convención de los Derechos del Niño
<b>CEDH</b>	:	Convención Europea sobre Derechos Humanos
<b>CEDAW</b>	:	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
<b>CICR</b>	:	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CIDH</b>	:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIJ</b>	:	Corte Internacional de Justicia
<b>CTM</b>	:	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
<b>Corte IDH</b>	:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>Convención de 1951</b>	:	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951
<b>Comité CEDAW</b>	:	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

<b>Comité CDPD</b>	:	Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad
<b>Comité CTM</b>	:	Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares
<b>Comité CDN</b>	:	Comité para los Derechos del Niño
<b>CPA</b>	:	Corte Permanente de Arbitraje
<b>CPI</b>	:	Corte Penal Internacional
<b>CPJI</b>	:	Corte Permanente de Justicia Internacional
<b>DADH</b>	:	Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre
<b>DIDH</b>	:	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
<b>DIH</b>	:	Derecho Internacional Humanitario
<b>DIP</b>	:	Derecho Penal Internacional
<b>DIR</b>	:	Derecho Internacional de los Refugiados
<b>DPI</b>	:	Derecho Penal Internacional
<b>DUDH</b>	:	Declaración Universal de los Derechos Humanos
<b>OCHA</b>	:	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
<b>OEA</b>	:	Organización de los Estados Americanos
<b>OIM</b>	:	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OMS</b>	:	Organización Mundial de la Salud
<b>ONU</b>	:	Organización de las Naciones Unidas
<b>PIDCP</b>	:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>PIDESC</b>	:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<b>Protocolo de 1967</b>	:	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967
<b>Protocolo de San</b>		

<b>Salvador</b>	:	Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales
<b>SIDH</b>	:	Sistema Interamericano de Derechos Humanos
<b>SEDH</b>	:	Sistema Europeo de Derechos Humanos
<b>SUDH</b>	:	Sistema Universal de Derechos Humanos
<b>TEDH</b>	:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
<b>TPY</b>	:	Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia
<b>TJUE</b>	:	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>UE</b>	:	Unión Europea



# ÍNDICE

<b>RESUMEN</b> .....	<b>1</b>
<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS</b> .....	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	<b>14</b>
<b>Capítulo 1: La visa humanitaria en el derecho internacional contemporáneo</b> .....	<b>15</b>
1.1. Amplitud del término “humanitario” en el Derecho Internacional .....	16
1.1.1. Lo humanitario vinculado a las graves crisis de derechos humanos .....	16
1.1.2. Necesidad del perdón frente al castigo: el perdón humanitario en el caso de las amnistías en contextos de justicia transicional y el denominado indulto humanitario .....	19
1.1.3. La noción de lo humanitario en los conflictos armados regulados por el Derecho Internacional Humanitario .....	26
1.2. Inserción de lo humanitario en el lenguaje jurídico asociado a la visa humanitaria .....	29
1.2.1. Las visas humanitarias en la práctica de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos .....	29
1.2.2. La legislación comparada en América Latina .....	39
1.3. Encuentros y desencuentros: la visa humanitaria y otras figuras protectoras como el refugio y el asilo .....	48
1.3.1. Posibles similitudes respecto del grupo de protección: personas que no pueden o no quieren regresar a su país de origen .....	48
1.3.2. Posibles diferencias en la naturaleza de las figuras .....	50
1.4. Hacia la determinación de los elementos conceptuales de la visa humanitaria .....	54
<b>Capítulo 2: Estándares normativos aplicables a la visa humanitaria: encuentro entre los derechos humanos y la migración</b> .....	<b>57</b>
2.1. El control migratorio: soberanía del Estado y dominio reservado .....	58
2.2. Obligaciones generales del Estado en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos .....	61
2.2.1. No hacer y hacer: obligaciones de respeto y garantía de los Estados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos .....	62
2.2.2. Adecuación normativa y políticas migratorias: control de la migración de conformidad con los estándares de derechos humanos en el Sistema Europeo de Derechos Humanos .....	67
2.3. Principio de igualdad y no discriminación como pilar de la formulación de medidas de control migratorio .....	73
2.4. Derecho a la libertad personal y prohibición de la detención migratoria arbitraria: garantías específicas .....	75
2.5. Principio de no devolución en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos .....	82
2.5.1. Rechazo en frontera o las también llamadas “Devoluciones en caliente” .....	85
2.6. Garantías específicas del principio de unidad familiar en contextos de control migratorio .....	89
<b>Capítulo 3: Hacia la construcción de un modelo de visa humanitaria: la afirmación de una visa humanitaria compatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos</b> .....	<b>94</b>
3.1. Primera condición: Aplicación del elemento humanitario en la consideración especial a grupos en situación de vulnerabilidad .....	95
3.1.1. Componente personal: la titularidad de los beneficiarios de una visa humanitaria en base a su pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad .....	103
3.1.1.1. Mujeres víctimas de trata de personas .....	106
3.1.1.2. Niños, niñas y adolescentes no acompañados .....	114
3.1.1.3. Personas con discapacidad en tránsito migratorio forzado .....	117
3.1.2. Componente situacional: sujetos a contextos que generan un impacto negativo en la migración. ....	123

3.1.2.1. Visas humanitarias por el contexto de cambio climático y desastres naturales .....	126
3.1.2.2. Visas humanitarias en contextos de conflictos armados y/o violencia generalizada.....	130
3.1.2.3. Epidemias o situaciones de grave riesgo para la salud .....	135
3.2. Segunda condición: El parámetro de razonabilidad y la exigencia de elementos objetivos ...	139
3.2.1. Exigencia de pasaportes y otros documentos .....	139
3.2.2. El costo económico a una visa humanitaria y lugares de solicitud.....	142
3.2.3. Capacitación de funcionarios y plazo de otorgamiento de visas humanitarias .....	145
3.3. Análisis de la emisión de visas humanitarias en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: el caso de X y X versus Bélgica .....	148
3.4. Análisis de la emisión de visas humanitarias en el caso peruano frente a la migración venezolana .....	154
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>165</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>175</b>
DOCTRINA .....	175
NORMATIVA INTERNACIONAL Y OTROS INSTRUMENTOS .....	183
NORMATIVA NACIONAL Y OTROS INSTRUMENTOS .....	184
JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL Y COMPARADA.....	186
DOCUMENTOS DE ÓRGANOS INTERNACIONALES Y NACIONALES.....	189
<b>ANEXOS.....</b>	<b>200</b>
ANEXO 1: Cuadro de leyes de Estados latinoamericanos que regulan expresa e indirectamente sobre visas humanitarias.....	200
ANEXO 2: Sistematización de todas las observaciones finales sobre los informes de Estado, realizado por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares .....	209
ANEXO 3: Cuadros y gráficos sobre componentes de titularidad, a partir de sistematización de observaciones finales del CTM.....	222
ANEXO 4: Respuesta a solicitud de información por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú .....	224

## INTRODUCCIÓN

*“Ripukusaqku, manaña kutinaykupaq,  
huknin patapi kaq pachakunaman.  
Piraq suyawachkanku  
chay musuq markakunapi.  
Ima simitaraq paykuna rimanku,  
hayka wataraq chaypi yachachkanku”.*

(Nos vamos a ir, para ya no volver,  
a las tierras de la otra orilla  
¿Quiénes nos estarán esperando  
en esas comarcas nuevas?  
¿Qué idioma hablarán ellos?,  
¿Cuántos años estarán viviendo allí?)

(Por Carlos Mávila – Poemas Andinos)

En la actualidad el incremento del desplazamiento forzado supera las posibilidades estatales de brindar soluciones jurídicas, lo que se manifiesta en las crisis de los sistemas de refugio y de migración<sup>1</sup>. En efecto, la dramática situación en contextos de África, Medio Oriente, Centro América y América del Sur, ha colocado a los Estados en un dilema de antaño: la innegable necesidad de proporcionar ayuda humanitaria urgente y eficaz a las personas afectadas desplazadas por diversos factores frente a los mecanismos estatales de control migratorio en sus fronteras externas. De acuerdo al último informe de ACNUR sobre las Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado<sup>2</sup>, a fines de 2019, se tiene un total de 79,5 millones de personas desplazadas<sup>3</sup> en el mundo, de las cuales 26 millones son personas refugiadas, 20,4 millones son refugiados bajo el mandato del ACNUR, 5,6 millones de refugiados palestinos bajo el mandato de la Agencia de la ONU para refugiados palestinos (UNRWA, en adelante por sus siglas en inglés), 45,7 millones de desplazados internos, 4,2 millones de solicitantes de asilo,

---

<sup>1</sup> Wendel, M. (2016). The Refugee Crisis and the Executive: On the Limits of Administrative Discretion in the Common European Asylum System. *German Law Journal*, 17(6), 1014. <http://doi:2048/10.1017/S207183220002157X>

<sup>2</sup> ACNUR (2020) Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2019. Revisado el 04 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>, 2.

<sup>3</sup> Este desplazamiento forzoso es considerado por ACNUR como resultado de persecución, conflicto, violencia, violaciones a los derechos humanos o eventos que alteraron gravemente el orden público, entre otras situaciones.

y 3,6 millones de venezolanos desplazados en el extranjero<sup>4</sup>. Y, en este sentido, la primera pregunta que surge ante tales circunstancias es cómo deberían reaccionar los sistemas migratorios estatales frente a los grandes flujos de migrantes y solicitantes de asilo<sup>5</sup>.

De esta manera, por ejemplo, se han implementado visas humanitarias en Estados miembros de la UE en favor de las víctimas del conflicto armado en Siria<sup>6</sup>, en el mismo sentido Argentina y Brasil también implementaron desde el año 2013 visas humanitarias para los migrantes de nacionalidad siria<sup>7</sup>, y Brasil lo hizo para migrantes haitianos<sup>8</sup> por la crisis humanitaria producto de desastres naturales. En ese sentido, todas estas

---

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> A fin de tener claridad sobre los términos usados en la presente tesis, haremos referencia al Informe de la CIDH del año 2015 sobre “Movilidad humana: Estándares interamericanos”, así como en base a los “Principios interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata de personas”. De esta manera, precisaremos la definición de las siguientes categorías de las personas en el contexto de movilidad humana: 1) Migrante: no hay una definición universalmente aceptada, será migrante internacional quien se encuentre fuera del Estado del cual es nacional; 2) Desplazado interno: según los “Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de Naciones Unidas”, es toda persona que ha sido forzada a desplazarse dentro del territorio del cual es nacional, dejando su lugar de nacimiento o residencia habitual; 3) Refugiado: se considera la definición contenida en el artículo 1 de la “Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951”, así como la definición ampliada en la “Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984”; 4) Solicitantes de asilo: toda persona que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya evaluación está pendiente en el país de acogida de conformidad con la Convención de 1951 y en Protocolo de 1967, las directrices de órganos autorizados como ACNUR y las legislaciones internas de los Estados; 5) Apátrida: se considera la definición establecida en el artículo 1 de la “Convención sobre el Estatuto de los Apátridas”, es toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado; 6) Tráfico de migrantes: se acoge la definición del “Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire”, hace referencia a la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado del cual no es nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material; 7) Trata de personas: se acoge la definición del artículo 3 del “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas especialmente mujeres y niños”, se entiende por trata la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas, bajo amenaza o uso de la fuerza u otras formas de coacción con fines de explotación, esta última incluye como mínimo la explotación de la prostitución u otras formas de explotación sexual, trabajos forzados, esclavitud o prácticas análogas.

<sup>6</sup> Hanke, P., Wieruszewski, M., & Panizzon, M. (2019). The 'spirit of the Schengen rules', the humanitarian visa, and contested asylum governance in Europe – The Swiss case. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 45(8), 1365. <https://doi.org/ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1080/1369183X.2018.1441615>.

<sup>7</sup> Rodrigues, G. M. A., Blanes Sala, J., & Corrêa de Siqueira, D. (2017). Visas and qualifications: Syrian refugees in Brazil. *Forced Migration Review*, 56, 52.

<sup>8</sup> ACNUR (2012) Nuevo grupo de haitianos recibe residencia permanente en Brasil. Noticias e historias. Publicado el 15 de febrero de 2012. Disponible en: [https://www.acnur.org/noticias/noticia/nuevo-grupo-de-haitianos-recibe-residencia-permanente-en-brasil/?sword\\_list\[\]=&no\\_cache=1](https://www.acnur.org/noticias/noticia/nuevo-grupo-de-haitianos-recibe-residencia-permanente-en-brasil/?sword_list[]=&no_cache=1)

iniciativas fueron celebradas por ACNUR<sup>9</sup> señalando que las visas humanitarias representan vías legales que facilitan la protección a personas en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, en Sudamérica por su parte, producto de la migración masiva venezolana, Perú, Chile y Ecuador impusieron visas humanitarias<sup>10</sup> a dicho grupo como requisito para el acceso al territorio de los referidos Estados; sin embargo, a diferencia de los casos anteriormente mencionados, estas medidas -que todavía no cumplen un año de emitidas- están siendo duramente criticadas. Al respecto, Amnistía Internacional ha señalado que se estarían vulnerando los derechos de las personas migrantes venezolanas con la imposición de visas humanitarias<sup>11</sup>, así también *Human Rights Watch* ha precisado que los requisitos impuestos pueden generar una agravación en la situación de vulnerabilidad de los mismos<sup>12</sup>.

Ante estos contextos, surge la duda de cuál fue el parámetro para determinar que la misma medida signifique una buena práctica, por un lado; mientras que, en otro, sea criticado al punto de implicar la posible violación de derechos. En ese sentido, la pregunta principal de esta investigación es la siguiente: ¿la visa humanitaria es compatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos? Ante esta cuestión, planteamos la hipótesis de que sí es posible que la visa humanitaria, como mecanismo

---

<sup>9</sup> ACNUR (2013). Satisfacción del ACNUR por el anuncio de Brasil de conceder visas humanitarias a sirios. Noticias e historias. Publicado el 27 de septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2013/9/5b7e70c610/satisfaccion-del-acnur-por-el-anuncio-de-brasil-de-conceder-visas-humanitarias-a-sirios.html>

<sup>10</sup> Freier, L. & Castillo, S. (2020) Regional Responses to Venezuela's Mass Population Displacement. *E-International Relations*. Artículo publicado en blog de fecha 16 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2020/09/16/regional-responses-to-venezuelas-mass-population-displacement/>

<sup>11</sup> Amnistía Internacional (2020). Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela, 19. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4616752020SPANISH.PDF>.

<sup>12</sup> Human Rights Watch (2018) El éxodo venezolano. Urge una respuesta regional ante una crisis migratoria sin precedentes. Publicado el 03 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2018/09/03/el-exodo-venezolano/urge-una-respuesta-regional-ante-una-crisis-migratoria-sin>

de control migratorio formulado en el dominio reservado del Estado, sea sometida a límites establecidos por las obligaciones en materia de derechos humanos.

En ese sentido, el primer objetivo de esta tesis es identificar, a partir de un análisis histórico-jurídico, cómo se ha dado la construcción conceptual jurídica de la visa humanitaria en el Derecho Internacional contemporáneo. Para este fin, se abordará en el primer capítulo el término de lo “humanitario” en el Derecho Internacional, donde analizaremos su naturaleza a la luz de figuras jurídicas como el indulto humanitario y las amnistías en contextos de justicia transicional. Del mismo modo, se analizará lo humanitario vinculado a las situaciones de crisis humanitaria<sup>13</sup>, en contextos en los que se ven comprometidos los derechos humanos de las personas por situaciones relacionadas a crisis política, social, económica, falta de acceso a servicios básicos, situaciones de cambio climático y desastres naturales<sup>14</sup>. Asimismo, a partir del marco jurídico que establece el Derecho Internacional Humanitario (DIH), se identificarán las características de lo humanitario, versando así el estudio sobre el principio de humanidad y la corriente de humanización en el DIH.

Sumado a ello, abordaremos lo humanitario, a partir del análisis de la visa humanitaria en la práctica de Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), así como en la legislación comparada de Estados latinoamericanos. Sobre esto último, se ha realizado una sistematización de las leyes migratorias de 13 Estados de Latinoamérica, realizando una diferenciación en los modelos de visas humanitarias que han implementado.

Para concluir con el desarrollo del primer objetivo, se identificarán las posibles diferencias y similitudes entre la visa humanitaria y las figuras jurídicas que brindan

---

<sup>13</sup> CICR (2020) Humanitarian Challenges 2019. Colombia Annual Report. Publicado el 16 de junio de 2020, 4. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/colombia-challenges-armed-conflict-and-violence>

<sup>14</sup> Souto Olmedo, V. (2018). La Humanidad en El Limbo. El Sistema De Protección Internacional De Turquía Ante La Crisis Humanitaria Del Conflicto en Siria. *Foro Internacional*, 58(4), 737. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.24201/fi.v58i4>

protección internacional (asilo y refugio). En razón de todo lo mencionado, se podrá establecer las bases para la determinación de los elementos conceptuales de la visa humanitaria: componente humanitario y su naturaleza de mecanismo de control migratorio.

Una vez identificados los elementos conceptuales de la visa humanitaria, el segundo objetivo de esta investigación, consiste en establecer los límites sobre los cuales es posible formular mecanismos de control migratorio, como las visas humanitarias, de conformidad con el DIDH. En ese sentido, en el segundo capítulo, a través del estudio de diversos tratados en materia de derechos humanos y jurisprudencia de tribunales internacionales, se esbozarán los parámetros que las políticas migratorias deben cumplir a la luz del DIDH.

De esta manera, se cuestionará la prerrogativa estatal exclusiva de regular sobre sus políticas migratorias, abordando las nuevas tendencias sobre el concepto de soberanía en el Derecho Internacional y la tensión existente frente a las obligaciones en materia de derechos humanos, que podrían limitar los alcances de dicha prerrogativa. En este marco, se pretende esbozar los estándares del DIDH para limitar los alcances de los mecanismos de control migratorio, analizando así las garantías desde (i) el principio de igualdad y no discriminación, (ii) el derecho a la libertad personal y la prohibición a la detención migratoria arbitraria, (iii) el principio de no devolución y (iv) el principio de unidad familiar.

El tercer objetivo de esta tesis busca esbozar la formulación de un modelo de visa humanitaria compatible con el DIDH, bajo el cumplimiento de dos condiciones que serán desarrolladas en el tercer capítulo. En la primera condición, se incorporará el elemento humanitario a partir del análisis de vulnerabilidad mediante el componente personal, desde donde se estudiará el caso de las mujeres víctimas de trata de personas, niñas, niños y adolescentes no acompañados, y personas con discapacidad; así como el

componente situacional, cuyo análisis se centra en contextos de cambio climático y desastres naturales, conflictos armados y/o situaciones de violencia generalizada, así como epidemias o situaciones de grave riesgo para la salud.

Sumado a ello, en la segunda condición, se incorporarán los estándares en materia de derechos humanos, para identificar un parámetro de razonabilidad en la exigencia de elementos objetivos a la luz del DIDH, lo que considerará el análisis de la exigencia de pasaportes y otros documentos, el costo económico de acceso a una visa humanitaria y lugares de solicitud, así como la capacitación de funcionarios y el plazo de otorgamiento de visas humanitarias. Para finalizar, se analizarán dos casos en la práctica de otorgamiento o denegación de visas humanitarias: el caso X y X contra Bélgica en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y el caso de la emisión de visas humanitaria por parte de Perú a los migrantes de nacionalidad venezolana, con la finalidad de identificar las dos condiciones previamente establecidas y verificar su conformidad con el DIDH.

Con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos en cada capítulo, esta investigación se desarrollará a partir de una metodología que aborde la dogmática jurídica, sin descuidar los aportes brindados por otras disciplinas, realizando así un análisis exegético, sistemático y teleológico de diversas fuentes del Derecho Internacional, así como la normativa interna de los Estados. Asimismo, cabe precisar que, para los fines de esta investigación, se han usado herramientas cuantitativas y cualitativas que ha incluido el análisis y producción de data que será analizada a lo largo de esta tesis y podrá encontrarse en los anexos de la misma.

Finalmente, debe señalarse que no existe claridad sobre la regulación jurídica de las visas humanitarias, lo cual resulta en un riesgo porque normalmente esta figura se aplica en situaciones críticas que involucran derechos de personas en situación de vulnerabilidad. Espero que los aportes identificados en esta tesis, puedan contribuir a

identificar los criterios básicos en materia de derechos humanos que los Estados deberán tomar en cuenta tanto al momento de formular visas humanitarias como en la fase de su aplicación y así evitar los vacíos jurídicos que conducen a la desprotección de las personas en situación de vulnerabilidad y a la arbitrariedad en el ejercicio del poder estatal.



## **AGRADECIMIENTOS**

Antes que nada, agradezco a Dios por cada una de las situaciones y personas que ha puesto en mi camino. Así también, a mis padres, quienes me enseñaron a nunca rendirme y a tomar las adversidades como nuevos retos, los amo, esta alegría es para ustedes.

A mi mamá, el lucero que brilla fuerte en el cielo, estoy cumpliendo mis sueños y todas las metas que te conté desde pequeña, te llevo en mi corazón, gracias por acompañarme siempre, sobre todo en mis momentos más felices. A mi papá, gracias por el esfuerzo y determinación para salir adelante, hiciste que no sintamos tan fuerte la ausencia de mamá, eres nuestro héroe y este –y todos mis logros- también son tuyos, te admiro muchísimo. A mis hermanos: Karla, Giovanni y José, junto a papá, ustedes son mi vida entera, gracias por soportarme en este proceso, les amo mucho.

También quisiera agradecer de manera especial a la Dra. Salmón, quien no solo es la persona que más admiro en el mundo académico, sino también una verdadera maestra, por su guía y paciencia en este proceso, iniciado hace más de un año, y en otros proyectos que me permitió apoyarla. Estoy eternamente agradecida con usted por cada consejo que me brindó y por la manera admirable en cómo se involucró en este reto profesional conmigo, siempre siendo una luz en este camino, no hay palabras que retraten la magnitud de mi agradecimiento con usted.

Finalmente, agradecer a mi mejor amiga, Leslie, tu apoyo ha sido fundamental, una valiosa amistad de más de 20 años que seguirá por mucho. Así también a María Elsa, Annie, Vecita, Maricielo, Erika, Katheryn, Alisson, Alexandra y Ximena, por su apoyo incondicional en toda esta etapa, por sus ánimos y fuerzas, siempre recordaré cada momento compartido con ustedes, muchísimas gracias.

## **Capítulo 1: La visa humanitaria en el derecho internacional contemporáneo**

En el presente capítulo se pretende establecer una propuesta clara hacia la determinación de los principales elementos de la visa humanitaria. A propósito de ello, se analizará primero el carácter y la naturaleza de lo que denominamos “componente humanitario” en el Derecho Internacional. Este término ha sido ampliamente usado en diferentes categorías relacionadas a diversas ramas del Derecho Internacional. De esta forma, abordaremos el sentido de lo “humanitario” en graves contextos concernientes a derechos humanos. Este acápite se enfocará en cómo la comunidad internacional ha actuado frente a problemáticas relacionadas a desastres naturales y graves epidemias mundiales, dado que la consecuencia de tales situaciones tiene una afectación negativa directa sobre los derechos humanos, con la finalidad de arribar a un concepto de crisis humanitaria.

En la misma línea, también se analizará el perdón humanitario en el caso de las amnistías en contextos de Justicia Transicional, así como el indulto humanitario en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH en adelante). Para finalizar este primer acápite, se desarrollará también lo “humanitario” bajo la regulación del Derecho Internacional Humanitario (DIH en adelante), es decir en contextos de conflicto armado. Al respecto, se abordarán temas como la introducción de la “humanidad” en reglas y principios que regulan las actuaciones de las partes en un contexto de violencia armada.

Posteriormente, se buscará identificar los antecedentes históricos de la visa humanitaria, tanto a nivel internacional como nacional. En el primer caso, se realizará un análisis sobre los pronunciamientos que órganos internacionales han realizado sobre la visa humanitaria, tanto en el Sistema Universal de Derechos Humanos (en adelante, SUDH), como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, SIDH). En el segundo supuesto, se analizará la legislación sobre visas humanitarias que los Estados de la región latinoamericana han emitido, para evaluar la práctica regional de

los Estados respecto de este tema. Todo este análisis será relevante para, finalmente, esbozar los posibles elementos que deberían componer una visa humanitaria.

## **1.1. Amplitud del término “humanitario” en el Derecho Internacional**

### **1.1.1. Lo humanitario vinculado a las graves crisis de derechos humanos**

En contextos de crisis humanitarias, se suele agravar la situación de protección y garantía de los derechos humanos. Al respecto, es necesario precisar que no existe un término institucionalizado en el Derecho Internacional en relación a las crisis humanitarias. No obstante, en este trabajo se esbozarán los elementos más importantes de dicha situación para ensayar un concepto para los fines teóricos de esta tesis.

La crisis humanitaria se puede formar a partir de un cúmulo de situaciones graves para la humanidad, cuyo contexto se puede gestar a partir de inequidad social, conflictos armados, cambio climático y violencia criminal<sup>15</sup>. En las últimas décadas, los contextos de crisis en Siria y Yemen, permiten dibujar el panorama sobre el que se erige una situación de crisis humanitaria. En este último escenario, entidades como la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) han interpretado el nivel de crisis humanitaria a partir del número de personas muertas y las que necesitan protección, dado que se encuentran en contextos inhumanos de sufrimiento y agonía<sup>16</sup>, por lo que encontraríamos una primera medición en términos cuantitativos de pérdidas humanas.

Asimismo, un elemento que suma al contexto descrito, es la propagación de epidemias. Esta situación se agrava, y expande, cuando la crisis ocurre en lugares donde no hay acceso a agua potable, o esta se encuentra contaminada, así como cuando existe

---

<sup>15</sup> Souto Olmedo, V. S. (2018). La Humanidad en El Limbo. El Sistema De Protección Internacional De Turquía Ante La Crisis Humanitaria Del Conflicto en Siria. Op., cit., 754.

<sup>16</sup> OCHA (2017). *Humanitarian Needs Overview 2017*. Yemen: OCHA. Publicado en noviembre de 2016. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YEMEN%202017%20HNO\\_Final.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YEMEN%202017%20HNO_Final.pdf)

escasez de recursos, inseguridad alimentaria y falta de electricidad<sup>17</sup>. En adición a lo anterior, nos referimos también a situaciones como desastres naturales, lo cual incluye también la problemática del cambio climático. Toda esta suma de pequeñas crisis relacionadas a un tema en particular, se suman para devenir en lo que denominaríamos como crisis humanitaria, insertando el componente humanitario en la respuesta de la comunidad internacional frente a dicho contexto.

Es a propósito de las situaciones descritas, que se realizan acciones de naturaleza “humanitaria”, las cuales son llevadas a cabo para procurar salvaguardar los derechos humanos de todas las personas. En 1991, por primera vez, se identificó la definición de ayuda humanitaria a partir de la Resolución 46/182 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU, en adelante). Esta definición precisa que la ayuda debe brindarse para “víctimas de desastres naturales y otras emergencias”<sup>18</sup>, además, esta debe ir conforme a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad<sup>19</sup>.

Posteriormente, la ONU emitió cuatro resoluciones fundamentales sobre las situaciones de crisis humanitaria. Así, las resoluciones se centraron en el trabajo de cooperación entre las organizaciones humanitarias y la ONU<sup>20</sup>, mediante el apoyo, por ejemplo, de los Cascos Blancos<sup>21</sup>, con la finalidad de asistir a las necesidades humanitarias básicas en contextos de crisis, brindando recursos y servicios como “agua limpia, la

---

<sup>17</sup> Medina Gutiérrez, F. (2018). Yemen: un escenario de guerra y crisis humanitaria. *OASIS - Observatorio de Análisis de Los Sistemas Internacionales*, (27), 106. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.18601/16577558.n27.06>

<sup>18</sup> Asamblea General ONU (1991) *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas*. Resolución 46/182, párrs. 1 y 2. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://undocs.org/es/A/RES/46/182>

<sup>19</sup> *Ibídem*.

<sup>20</sup> Asamblea General ONU (2018) *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas*. Resolución A/ 73/L.61, párrs. 58 y 59. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://undocs.org/es/A/73/L.61>

<sup>21</sup> Asamblea General ONU (2018) *Comisión Cascos Blancos: participación de voluntarios en las actividades de las Naciones Unidas en la esfera del socorro humanitario, la rehabilitación y la cooperación técnica para el desarrollo*. Resolución A/73/L.53. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://undocs.org/es/A/73/L.53>

alimentación, la vivienda, la atención de la salud, en particular la salud sexual y reproductiva, la educación y la protección, la energía y, cuando sea posible, las tecnologías de la información y las comunicaciones”<sup>22</sup>.

Asimismo, en dichas resoluciones, la Asamblea General de la ONU, hace especial énfasis en garantizar la provisión de los recursos y servicios, mencionados anteriormente, a mujeres y niñas víctimas de la crisis humanitaria<sup>23</sup>. Para lo cual se debe prever, especialmente desde el inicio de la emergencia, el acceso a “servicios de atención sanitaria básica, incluido el acceso seguro y fiable a los servicios de salud sexual y reproductiva y a la salud mental y el apoyo psicosocial”<sup>24</sup>. Importante esto último, dado que es necesario contar con medios que eviten la violencia sexual, de género y formas anexas, no solo durante las situaciones de emergencia, sino también con posterioridad<sup>25</sup>.

En las situaciones de emergencia y crisis, se agrava la situación de vulnerabilidad de grupos que ya se encontraban con alguna condición de la misma, como pobreza, edad, género, condición socioeconómica, entre otros. Esto último es particularmente preocupante, dado que existe más propensión a cometer graves violaciones de derechos humanos, lo cual ha sido considerado por las mencionadas resoluciones de la ONU, en tanto que exhortan a todos los Estados que tengan en cuenta firmemente la posibilidad de ser partes del Estatuto de la Corte Penal Internacional<sup>26</sup>. En ese sentido, en el marco del DIH, de acuerdo al inciso 2 del artículo 18 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra de 1949, es posible que se brinde suministros humanitarios,

---

<sup>22</sup> Asamblea General ONU (2018) *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas*. Op., cit, párr. 59.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Asamblea General ONU (2018) *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo*. Resolución A/73/L.18/Rev.1, párr. 59. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://undocs.org/es/A/73/L.18/REV.1>

<sup>26</sup> Asamblea General ONU (2018) *Seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas*. Resolución A/73/L.51, párr. 7. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://undocs.org/es/A/73/L.51>

sin distinción, a las personas que se encuentren en situaciones de crisis extremas. Sumada a ello, la Corte Internacional de Justicia (en adelante, CIJ) ha precisado que en los conflictos armados la ayuda humanitaria se refiere al abastecimiento de recursos básicos para la supervivencia de la persona<sup>27</sup> como alimentos, ropa, medicamentos, entre otros. Al respecto, para el CICR esta interpretación de la CIJ, si bien se da a propósito de un caso en el marco de un conflicto armado, no existen objeciones para extender su aplicación a situaciones de desastre natural<sup>28</sup>.

Las acciones humanitarias son llevadas a cabo por diferentes actores y entidades en la comunidad internacional. Para tal efecto, el servicio y compromiso de proveer asistencia y proteger a la población civil del sufrimiento que causan estos contextos, es lo que se ve motivado por una noción de humanidad que parte de la empatía, la compasión y el sentirse iguales, en tanto que todos somos seres humanos<sup>29</sup>. No cabe duda que, por las razones esbozadas líneas arriba, la noción de crisis humanitaria está cimentada en la igualdad, los derechos humanos y la dignidad, cualidades comunes del ser humano que han sido expresadas en el Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas, la humanidad como principio universal<sup>30</sup>.

### **1.1.2. Necesidad del perdón frente al castigo: el perdón humanitario en el caso de las amnistías en contextos de justicia transicional y el denominado indulto humanitario.**

Las consecuencias de un conflicto armado, sea uno de carácter internacional (CAI), como uno no internacional (CANI), generan crisis a nivel económico, político y social. Especialmente en este último caso, las personas civiles son las que, en su mayoría,

---

<sup>27</sup> CIJ (1986) Actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua (caso Nicaragua versus Estados Unidos). Sentencia del 27 de junio de 1986, párr. 125.

<sup>28</sup> Hardcastle, R. & Chua, A. (1998) Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nota 15.

<sup>29</sup> Fast, Larissa (2015). Unpacking the principle of humanity: Tensions and implications. *International Review of the Red Cross*, 97(897/898), 113. Disponible en: <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1017/S1816383115000545>

<sup>30</sup> *Ibidem*.

sufren los estragos del conflicto, se debilitan las instituciones, los recursos se agotan y la población queda dividida<sup>31</sup>. Ante tales circunstancias, la principal duda es cómo reconstruir una sociedad y qué camino elegir para lograr la reconciliación: el perdón o el castigo.

En 1990, la creación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sudáfrica coincidió con la creación del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia (TPY, en adelante). Esta fue una época que centró el debate, precisamente, sobre cuál era el mejor método para lograr la reconciliación<sup>32</sup> en una sociedad post-conflicto. De ese modo, se establecieron dos posturas: aquellos que apostaban por una política de perdón y, aquellos otros que estaban a favor de una política de castigo<sup>33</sup>.

Asimismo, en el año 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en adelante, Consejo de Seguridad ONU), emitió un informe en el cual estableció una definición de justicia transicional. De acuerdo a dicho órgano, la justicia de transición, incluye a “todos los procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”<sup>34</sup>. Para la concretización de tales objetivos, se pueden implementar mecanismos de carácter judicial o extrajudicial que abarque sistemas de enjuiciamiento, resarcimiento, búsqueda de la verdad, reforma institucional e investigación de antecedentes<sup>35</sup>.

---

<sup>31</sup> Consejo de Seguridad ONU (2004). El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General. S/2004/616. Publicado el 03 de agosto de 2004, párr. 3. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2004/616>

<sup>32</sup> Hazan, P. (2006). Measuring the Impact of Punishment and Forgiveness: A Framework for Evaluating Transitional Justice. *International Review of the Red Cross*. (88), 20. Disponible en: <https://international-review.icrc.org/articles/measuring-impact-punishment-and-forgiveness-framework-evaluating-transitional-justice>

<sup>33</sup> *Ibidem*

<sup>34</sup> Consejo de Seguridad ONU (2004). El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Op., cit., párr. 8.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

Luego de 15 años, en el año 2019, se celebró un debate abierto sobre la reconciliación como elemento esencial para la construcción de la paz. En dicho marco, se remarcó el papel especial de las víctimas en este proceso de justicia transicional, así como viabilizar una justicia que asegure la verdad<sup>36</sup>. Posteriormente, en el año 2020, se realizó otro debate abierto sobre la “Consolidación y Mantenimiento de la paz: justicia de transición en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos”<sup>37</sup>, en el cual se reconoce el componente humanitario al centrar todos los esfuerzos sobre la reparación a las víctimas y encontrar mecanismos que efectivamente logren justicia<sup>38</sup>.

En el periodo de justicia transicional, las sociedades post-conflicto buscan la mejor respuesta posible a los contextos que han vivido, donde usualmente de manera generalizada, se han cometido “graves violaciones de derechos humanos y [producto de lo cual] se busca llegar a una reconciliación nacional”<sup>39</sup>. Al respecto, Van Zyl señala que en un proceso de justicia transicional el objetivo es contribuir a la paz mediante el enjuiciamiento a los perpetradores, revelar la verdad de lo acontecido, reparaciones a las víctimas, una profunda reforma a las instituciones y que se promueva especialmente la reconciliación en dicha sociedad<sup>40</sup>.

En el contexto descrito, el perdón tiene una relación directa con la idea de justicia transicional como un valor restaurativo<sup>41</sup>. Este se entiende como un alivio al dolor creado por las intolerables acciones cometidas en el conflicto, y sugiere a la vez, que tanto

---

<sup>36</sup> Consejo de Seguridad ONU (2019). Debate abierto sobre el rol de la Reconciliación para el mantenimiento de la paz y seguridad. S/PV.8668. Publicado el 19 de noviembre de 2019, 3.

<sup>37</sup> Consejo de Seguridad ONU (2020). Debate abierto sobre Consolidación y Mantenimiento de la paz: justicia de transición en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. SC / 14109. Publicado el 13 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2020/sc14109.doc.htm>

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Salmón, Elizabeth (2006). Algunas Reflexiones sobre DIH y justicia transicional lecciones de la experiencia latinoamericana. *International Review of the Red Cross* (862), 2. Disponible en: [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/ricr\\_862\\_salmon.pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/ricr_862_salmon.pdf)

<sup>40</sup> Van Zyl, Paul (2011). Promoviendo la justicia transicional en sociedades post conflicto. En Reátegui, F. (Ed.), *Justicia Transicional: Manual para América Latina*. (p. 49). Disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/12/Manual-Justicia-Transicional-español-versión-final-al-21-05-12-5-1.pdf>

<sup>41</sup> *Ibid*, pág. 3

víctimas<sup>42</sup> como perpetradores puedan iniciar de nuevo, en la necesidad de restaurar y reconciliar sociedades, donde la justicia tradicional no ha funcionado o ha dejado de funcionar eficazmente<sup>43</sup>.

Tanto la justicia como el perdón, son conceptos complementarios en un proceso de justicia transicional, en tanto que ambos tienen como finalidad sellar el pasado de modo que no impida construir el futuro de una sociedad<sup>44</sup>. Así, se entiende que la justicia consiste en hacer que el perpetrador pague su deuda, mientras que otorgar el perdón al perpetrador busca alcanzar un estado de reconciliación<sup>45</sup> donde la deuda no sirva como base para futuras reclamaciones<sup>46</sup>.

Sin embargo, no cabe duda que, en aras de alcanzar la reconciliación mediante el perdón, es necesario contar con el elemento de la verdad<sup>47</sup>. Este último componente permite dar validez al mecanismo de perdón para restablecer un orden, y sumado a ello, generar todos los medios necesarios para reparar a las víctimas de tales hechos<sup>48</sup>. Y sobre esto último, el nivel de humanidad debe responder a procurar que las víctimas no

---

<sup>42</sup> ONU (1997). Informe final acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la decisión 1996/119 de la Subcomisión. E/CN.4/Sub.2/1997/20, 11. Revisado 30 de noviembre de 2019 en: <https://digitallibrary.un.org/record/240943#record-files-collapse-header>

<sup>43</sup> Kattumari, R. & Kvame, A. (2011). Reconciliation and transitional justice: the contribution of forgiveness towards healing and restoration. En: Martin, and Seckinelgin, Hakan. (eds.). *Global Civil Society 2011. Globality and the Absence of Justice*. Global Civil Society Yearbook. Palgrave Macmillan, London, UK, 1. Disponible en: [http://eprints.lse.ac.uk/51062/1/Kattumuri\\_Holm\\_Reconciliation-and-transitional-justice\\_2011.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/51062/1/Kattumuri_Holm_Reconciliation-and-transitional-justice_2011.pdf),

<sup>44</sup> Ignacio Gómez, G. (2016). Después de la violencia. Memoria y justicia. *Co-Herencia*, 13(24), 280. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.17230/co-herencia.13.24.10>

<sup>45</sup> Ibid., 281.

<sup>46</sup> Ibid., 285.

<sup>47</sup> Roth-Arriaza, N. (2011). La necesidad de la reconstrucción moral tras las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado: una entrevista con José Zañaguett. *Justicia Transicional Manual para América Latina*. Brasilia y Nueva York: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, 175. Revisado 30 de noviembre de 2019 en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/12/Manual-Justicia-Transicional-español-versión-final-al-21-05-12-5-1.pdf>

<sup>48</sup> ibídem

vivan situaciones de impunidad, esto quiere decir, que el perdón otorgado no sea condicionado a una “transacción sobre la obligación de reconocer la verdad”<sup>49</sup>.

El perdón aborda diferentes disciplinas académicas, desde la teoría política, antropología, filosofía, hasta la sociología<sup>50</sup>. No obstante, desde el aspecto jurídico, se ha tratado de establecer límites al perdón, y esto responde a la naturaleza también humanitaria del mismo. Tal es así que, en el Acuerdo de Paz de 1999 entre el Gobierno de Sierra Leona y el Frente Revolucionario Unido de Sierra Leona, se estableció que tanto la amnistía como el perdón, no podrían ser aplicados a crímenes internacionales, tales como el genocidio, crímenes contra la humanidad y “otras violaciones de derecho internacional humanitario”<sup>51</sup>. No obstante, el perdón *per se* no ha sido objeto de regulación general específica en alguna fuente de Derecho<sup>52</sup>, sino más bien se ha ubicado en algunos instrumentos de *soft law*<sup>53</sup>.

Cabe precisar que el perdón otorgado por el Estado, que difiere del que brindan las víctimas, no solo se forma sobre una base jurídica y política, sino que busca ser un instrumento moral para salir de la violencia<sup>54</sup> generada en la crisis que acaba de culminar. En ese sentido, existen dos mecanismos jurídicos relacionados con el perdón en contextos de justicia transicional, los cuales son la amnistía y el indulto<sup>55</sup>.

---

<sup>49</sup> Henkin, A (1989) Conference Report. *State Crimes: Punishment or Pardon*. Papers and Report of the Conference, Wye Center, Maryland, 4-5.

<sup>50</sup> Roth-Arriaza, N. (2011). La necesidad de la reconstrucción moral tras las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado: una entrevista con José Zalaquett. *Op. Cit*, 178.

<sup>51</sup> Salmón, E. (2006). Algunas Reflexiones sobre DIH y justicia transicional lecciones de la experiencia latinoamericana. *Op., cit.*, 15.

<sup>52</sup> Salmón, E. (2020) El Perdón y el Derecho Internacional. En Giusti, M. *El perdón, la reconciliación y la justicia*, 2. PUCP.

<sup>53</sup> A modo de ejemplo, se encuentra el Conjunto actualizado de principios para la protección y promoción de los derechos humanos a través de acciones para combatir la impunidad del año 1997, actualizado en 2005.

<sup>54</sup> Lefranc, S. (2005). *Políticas del perdón*. Colombia: Editorial norma.

<sup>55</sup> Martínez Espinosa, L. F., & Morales Gómez, D. M. (2018). El perdón en los procesos de justicia transicional. Las dos dimensiones del perdón: el perdón interpersonal y el perdón de Estado. *Revista de Derecho*, (48), 376. Revisado 30 de noviembre de 2019 en: <http://search.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=127520105&lang=es&site=ehost-live>

En el caso de la amnistía, esta tiene la característica principal de emitirse a través de una medida legislativa con efectos generales, cuya finalidad es absolver a la persona del crimen cometido<sup>56</sup>. Si bien, este mecanismo busca restablecer la paz y la humanidad ante una situación excepcional, también es cierto que es una medida que exime la punibilidad<sup>57</sup>, por tanto, su uso no debe devenir en arbitrario.

En ese orden de ideas, el componente de lo humanitario debe encontrarse en su formulación, en tanto cumpla con ciertos criterios para evitar arbitrariedades que supongan violaciones de derechos humanos. En tal sentido, autores como Forcada, consideran que los principales límites sobre la formulación de amnistías recaen en la protección de los derechos de las víctimas, y el conocimiento de la verdad<sup>58</sup>, así como Messuti quien considera que no son admisibles las amnistías respecto de las graves violaciones de derechos humanos y la comisión de crímenes internacionales<sup>59</sup>, dado que representarían un obstáculo para conseguir la reconciliación.

De otro lado, encontramos en el Derecho Internacional, la aplicación de figuras como el “perdón humanitario” o el también denominado indulto humanitario. En ese sentido, de acuerdo a esta medida, existe la posibilidad de otorgar un perdón basado en razones compasivas vinculadas a “enfermedad terminal, incapacidad física o vejez”<sup>60</sup>, con la finalidad de liberar a una persona de la pena que está cumpliendo privada de su libertad en un centro penitenciario.

Al respecto, si bien el indulto se brinda con la finalidad de perdonar las penas por razones humanitarias, lo cierto es que de también encuentra sus límites en la misma

---

<sup>56</sup> *Ibíd.*

<sup>57</sup> Serrano Suárez, Stephania (2015). La amnistía en el proceso transicional negociado. *Urvio*, (16), 90. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/urvio.16.2>

<sup>58</sup> Forcada Barona, Ignacio (2011). *Derecho Internacional y Justicia transicional*. Thomson Reuters: España, 32.

<sup>59</sup> Messuti, Ana (2013). Un deber ineludible. La obligación del Estado de Perseguir penalmente los crímenes internacionales. EDIAR: Buenos Aires, 630.

<sup>60</sup> TEDH (2016). Asunto Murray versus Países Bajos. Demanda No. 10511/10. Sentencia de 26 de abril de 2016, párr. 100.

norma, en tanto que no debe representar un obstáculo al cumplimiento de la obligación de investigar, juzgar y, de ser el caso, sancionar<sup>61</sup>. En ese sentido, se debe evitar la impunidad sobre graves crímenes cometidos, y que, conferir dicha gracia, sin considerar la gravedad de los crímenes, va en contra de la obligación de los Estados de investigar y enjuiciar tales actos<sup>62</sup>. Además, es pertinente señalar que, de conformidad con lo establecido en el DIDH, los Estados tienen la obligación de no establecer figuras jurídicas cuya finalidad sea “suprimir efectos de la sentencia condenatoria”<sup>63</sup> y que, a su vez, se otorguen indebidamente beneficios en la ejecución de la pena, así como la importancia de garantizar que las sentencias se cumplan “en los términos que fueron decretadas”<sup>64</sup>.

En tal sentido, el límite del perdón humanitario está fundamentalmente establecido por los derechos humanos y la lucha contra la impunidad. De esta forma, no se debe conceder toda acción dirigida a reducir o eximir la pena a aquellas personas que han cometido graves violaciones a los derechos humanos, tales como “matanzas, actos de tortura, violaciones o desapariciones, trátase de agentes del Estado o de miembros de grupos armados”<sup>65</sup>. Además, cabe resaltar que la naturaleza del indulto responde a elementos relacionados con la dignidad humana, así como la posición del Estado como garante especial respecto de las personas que se encuentran privadas de libertad, a quienes se les debe brindar un trato digno con las garantías mínimas de reclusión<sup>66</sup>.

Por las razones expuestas, tanto en la amnistía como en el indulto, el carácter humanitario se ciñe sobre la base de un fin mayor, sea la búsqueda de la paz en escenarios post-conflicto, o aliviar el sufrimiento de una persona que cumple condena

---

<sup>61</sup> Corte IDH (2018). Caso Barrios Altos versus Perú. Supervisión de cumplimiento de sentencias, obligación de investigar, juzgar y sancionar. Publicado el 30 de mayo de 2018, párr. 35.

<sup>62</sup> TEDH (2014) Asunto Margus versus Croacia. Demanda No. 4455/10. Sentencia de 27 de mayo de 2014, párr. 126.

<sup>63</sup> Corte IDH (2018). Caso Barrios Altos versus Perú. Op., cit., párr. 38.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Comité de Derechos Humanos ONU (2007). Observaciones finales sobre Argelia. U.N. Doc. CCPR/C/DZA/CO/3. Publicado el 12 de diciembre de 2007, párr. 7(c).

<sup>66</sup> Corte IDH (2018). Caso Barrios Altos versus Perú. Op., cit., párr. 49.

en situación de extrema vulnerabilidad o peligro de muerte. En ese sentido, si bien el fondo del asunto es la persona humana en un sentido general en el primer caso relacionado a una sociedad, y en el segundo de modo más particular, al individuo; de igual forma el límite es la humanidad, en tanto que se debe evitar la violación de derechos humanos, no brindando medidas que sean arbitrarias y escapen a los límites que el Derecho Internacional ha impuesto sobre ellas. Por ello, consideramos que el componente humanitario tiene como base principal la dignidad humana, la búsqueda de la reconciliación y, además, es de carácter excepcional, por lo que su regulación es temporal y de acuerdo al contexto.

### **1.1.3. La noción de lo humanitario en los conflictos armados regulados por el Derecho Internacional Humanitario**

El DIH o *ius in bello*, es una rama del Derecho Internacional Público (DIP en adelante) que se encarga de establecer los límites de actuación de las partes<sup>67</sup> en un contexto de conflicto armado, y a su vez, proteger a las personas que no son parte o que han dejado de ser parte del conflicto. En esta lógica, el DIH representa el equilibrio perfecto entre la necesidad militar y el principio de humanidad<sup>68</sup>, es decir, establecer métodos y medios de combate que generen ventaja militar, pero que no causen daños excesivos o superfluos<sup>69</sup>.

Sobre el principio de humanidad, Jean Pictet describe que el propósito de la expresión de humanidad, se basa principalmente en prevenir y aliviar el sufrimiento humano, con la finalidad de proteger la vida y la salud, así como asegurar el respeto por el ser humano<sup>70</sup>. Además, el término “humanidad” está relacionado necesariamente a la igualdad entre las personas y la protección integral de las poblaciones civiles, mediante

---

<sup>67</sup> Pictet, J. (1990) El derecho internacional humanitario: definición. *Las dimensiones internacionales del derecho humanitario* (17). Madrid: Tecnos.

<sup>68</sup> Salmón, E. (2016). *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Lima: PUCP, 27.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Pictet, J. (1979). The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary. *International Review of the Red Cross* (210), 135.

la asistencia humanitaria<sup>71</sup>. Sumado a ello, como principio, se encuentra íntimamente ligado a la esencia del valor inherente humano y la dignidad de la persona. De este modo, las instituciones humanitarias, bajo la regulación del DIH, proveen asistencia de acuerdo a la necesidad de las personas víctimas de conflicto armado, sin discriminación y desplegando acciones independientes (autonomía de acción) y neutralidad (no tomando participación en ningún bando)<sup>72</sup>. En tal sentido, identificamos el componente humanitario, en los receptores de esta ayuda humanitaria que son personas en situación de vulnerabilidad, por el contexto en el que se encuentran.

En los inicios del DIH, específicamente en lo que Henry Dunant narra sobre las batallas de Solferino, el término “humanidad” se encontraba exclusivamente relacionado a los soldados heridos que requerían ayuda<sup>73</sup>. No obstante, en la actualidad, esta visión ya no es solo antropocéntrica e incluso se utiliza este término en relación a la protección del medio ambiente en situaciones de conflicto armado, conforme se ha establecido en el inciso 3 del artículo 35 y el artículo 55 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949. En dichas normas, se establece la prohibición expresa de ataques contra el medio ambiente, lo cual nos permite afirmar que el componente humanitario tiene por finalidad proteger la naturaleza por los beneficios que provee al ser humano y por su valor intrínseco<sup>74</sup> como único espacio de supervivencia para la persona humana. Además, la consideración del elemento de humanidad tiene una relevancia especial, dado que se erige sobre una característica esencial y universalmente reconocida<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> Fast, Larissa (2015). Unpacking the principle of humanity: Tensions and implications. Op. Cit, 112.

<sup>72</sup> CIJ (1986) Actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua (caso Nicaragua versus Estados Unidos).Op., cit., párr. 127.

<sup>73</sup> Barnett, M. (2011). *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Cornell University Press, Ithaca, New York.

<sup>74</sup> Vincze, V. (2017) The Role of Customary Principles of International Humanitarian Law in Environmental Protection. *Pécs Journal of International and European Law II*, 27. Disponible en: <http://ceere.eu/pjiel/wp-content/uploads/2018/01/02.pdf>.

<sup>75</sup> CICR (2016) *Comentarios al Artículo Común 3 a los Convenios de Ginebra*, párr. 368. Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=59F6CDFA490736C1C1257F7D004BA0EC#39>

Queda claro que no solo se trata de limitar los efectos de la violencia en conflictos armados, sino que también el DIH promueve lo humanitario mediante normas que regulan la protección del personal de seguridad y salud en situaciones de conflicto armado<sup>76</sup>, conforme se ha establecido en el artículo 15 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949. De este modo, el personal que trabaja en brindar asistencia humanitaria tiene una protección especial en el Derecho Internacional, es el caso por ejemplo de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994<sup>77</sup>, e incluso el ataque armado contra dicho personal puede implicar un crimen de guerra bajo el artículo 8, inciso 2, literal b) vii) del Estatuto de Roma.

En ese sentido, lo humanitario, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR, en adelante) ha señalado, implica todo tipo de acciones dirigidas a prevenir y aliviar el sufrimiento humano donde sea que ocurriese<sup>78</sup>, con el propósito de proteger la vida, la salud y asegurar el respeto por el ser humano<sup>79</sup>. Además, lo humanitario en la práctica pretende, mediante los mayores esfuerzos posibles, reducir la dinámica de la violencia relacionada a la deshumanización y a la negación del otro, que generalmente se presentan en actos vinculados a contextos de conflicto armado<sup>80</sup>.

En conclusión, la idea de lo “humanitario” en el Derecho Internacional, está necesariamente relacionada a la dignidad de la persona humana y los mínimos básicos que se deben considerar para la protección del ser humano, sobre todo en contextos extremos de graves situaciones como los conflictos armados, epidemias y desastres naturales. Y es que la particular referencia que el Derecho Internacional hace a lo

---

<sup>76</sup> Fast, Larissa (2015). Unpacking the principle of humanity: Tensions and implications. Op. Cit, 116.

<sup>77</sup> Aprobada mediante la Resolución de Asamblea General 49/59 el 09 de diciembre de 1994.

<sup>78</sup> CICR (2016) *Comentarios al Artículo Común 3 a los Convenios de Ginebra*, Op. Cit. párr. 811.

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> *Ibid.*, 130.

humanitario, se desprende de la necesidad de salvaguardar los derechos del ser humano en situaciones donde se exagera su vulnerabilidad<sup>81</sup>.

## **1.2. Inserción de lo humanitario en el lenguaje jurídico asociado a la visa humanitaria**

### **1.2.1. Las visas humanitarias en la práctica de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos**

En el SUDH, y específicamente, a través de la Agencia de la ONU para los refugiados (en adelante, ACNUR), entidad encargada de asistir a las personas en situaciones de movilidad humana y desplazamiento<sup>82</sup>, se han dado pronunciamientos sobre la emisión de visas humanitarias en contextos de migración. De igual manera, esto también ha ocurrido en el SIDH, a través de informes emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH).

En ese sentido, analizaremos a continuación cuatro documentos emitidos por el ACNUR que marcan cuatro décadas distintas, sobre la referencia a las visas humanitarias, con la finalidad de extraer elementos importantes que nos permitan establecer elementos a tomar en cuenta al momento de definir una visa. De este modo, al finalizar este acápite podremos sumar el componente humanitario y ensayar un concepto de visa humanitaria que contenga ciertos elementos al momento de ser formulada.

En 1983, ACNUR emitió un documento sobre la reunificación familiar<sup>83</sup>, en que partiendo de que las familias tienden a separarse durante la migración, promueve medidas de carácter humanitario<sup>84</sup> para enfrentar esta situación desde las obligaciones de los

---

<sup>81</sup> Agier, Michel (2010). Humanity as an Identity and Its Political Effects (A Note on Camps and Humanitarian Government), *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* (1), 1, 33.

<sup>82</sup> Extraído de la página web de ACNUR. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://www.acnur.org/que-hace.html>

<sup>83</sup> ACNUR (1983) *Note on Family Reunification*. Ginebra, 18 de julio de 1983. Revisado el 02 de diciembre de 2019 en: <https://www.refworld.org/publisher,UNHCR,POSITION,,3bd3f0fa4,0.html>

<sup>84</sup> Ibid., párr. 3.

Estados. En ese contexto, el ACNUR reconoce que los Estados deben brindar medidas de asistencia que se reflejen en la emisión de documentos de viaje como las visas<sup>85</sup>, con la finalidad de facilitar el restablecimiento o el seguimiento a los miembros de una familia.

De esta manera, el ACNUR describe dos tipos de documentos: las visas de entrada y de salida. Respecto de la visa de entrada, señala que las oficinas de ACNUR deben estar atentas a las prácticas estatales donde existan admisiones condicionadas a requisitos que los refugiados no puedan cumplir<sup>86</sup>, para garantizar que se dé efectivamente la reunificación familiar. En cuanto a las visas de salida, el ACNUR parte de la situación en la que los familiares de la persona refugiada quieren obtener autorización para salir del país sin riesgos<sup>87</sup>. No obstante, el ACNUR considera nuevamente que la intervención de sus trabajadores es vital para que efectivamente<sup>88</sup> se pueda realizar la salida.

En ese sentido, en la década de los 80, las acciones que se sugerían se basaban en el derecho a la reunificación familiar, y eran de naturaleza más simplificada en tanto que ponían el enfoque sobre los puntos de tránsito, mas no el análisis en la permanencia de la persona migrante. Asimismo, consideramos que el esfuerzo en poner énfasis en las garantías de este derecho, se centraban en la labor de ACNUR, dado que no se evidencia mayor exigencia a los Estados, pues se entiende que, para la época, las políticas migratorias eran espacios totalmente reservados a estos. Así, este primer momento estaba caracterizado por ser un espacio de regulación totalmente reservado al control estatal, el cual no contaba con muchas restricciones.

En un segundo momento, otro punto importante de esta evolución ocurre en 1995, donde el desarrollo fue más interesante que en la época anterior dado que el ACNUR

---

<sup>85</sup> Ibid., párr. 10.

<sup>86</sup> Ibid., párr. 10, c.

<sup>87</sup> Ibídem.

<sup>88</sup> Ibídem.

emitió un documento sobre su posición respecto de los requerimientos de las visas y sobre el acarreamiento de sanciones<sup>89</sup>. Sin embargo, las sanciones solo estaban centradas en la imposición de multas a las personas o empresas que llevaban extranjeros sin documentación adecuada<sup>90</sup>, mas no examinaban la situación referida a los límites que se pudieran ejercer sobre las visas si es que estas violaran derechos humanos, centrando el análisis en las personas en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, en dicho documento, ACNUR resalta el legítimo interés que los Estados ostentan frente a la migración irregular, así como la potestad que estos tienen para establecer medidas al respecto, como el requerimiento de visas, inspección en el aeropuerto, y la imposición de sanciones sobre aerolíneas que transportan migrantes en situación irregular<sup>91</sup>. No obstante, el ACNUR también recuerda que los Estados tienen obligaciones internacionales frente a esta situación, toda vez que cuando las medidas señaladas interfieren con la capacidad de las personas en riesgo de persecución de obtener acceso a seguridad y asilo en otros países, entonces los Estados están actuando inconsistentemente con sus obligaciones internacionales hacia los refugiados<sup>92</sup>.

En ese sentido, si bien los Estados empezaron a tomar medidas más drásticas, respecto de la migración irregular específicamente, como la imposición de sanciones a las empresas de transportes o el requerimiento indiscriminado de visas, esto no bastaba para cumplir efectivamente con las obligaciones internacionales en materia de migración. Cabe señalar, que se van sumando derechos al análisis de la formulación de visas, en un principio fue el derecho a la reunificación familiar y, en este periodo, el derecho al asilo.

---

<sup>89</sup> ACNUR (1995). UNHCR Position: Visa Requirements and Carrier Sanctions. Ginebra, septiembre de 1995. Revisado el 02 de diciembre de 2019 en: <https://www.refworld.org/publisher,UNHCR,POSITION,,3ae6b33a10,0.html>

<sup>90</sup> *Ibid.*, 1.

<sup>91</sup> *Ibidem.*

<sup>92</sup> *Ibid.*, 2.

Es por ello que, en esta etapa, el ACNUR insiste en que los Estados revisen los requisitos que formulan al momento de imponer visas a personas que provienen de Estados donde se violan sistemáticamente los derechos humanos<sup>93</sup>. Esto último es especialmente importante, dado que el enfoque se va transformando, ubicando el foco de atención en las personas que son víctimas de los procesos de migración forzada; y por tanto, se pone mayor énfasis en lo que se puede legítimamente exigir a los Estados.

En un tercer momento, para el año 2000, finalmente se hacen notar los esfuerzos que se fueron construyendo desde dos décadas atrás, respecto de la emisión de visas. Tan es así, que el ACNUR, mediante la resolución emitida el mismo año, critica que las herramientas de control impuestas por los Estados como las visas y las sanciones a los transportistas, así como otras medidas de intercepción no reconocen en lo más mínimo las personas a las que van dirigidas tales medidas<sup>94</sup>. Esto último quiere decir que las medidas de control migratorio, como las visas, eran emitidas sin diferenciar entre los solicitantes de asilo y los migrantes económicos; lo cual, era una preocupación legítima para el ACNUR, dado que, al no identificar a los solicitantes de refugio, se obviaba y por tanto negaba la protección internacional que estos tenían<sup>95</sup>.

Asimismo, si bien la interceptación de los solicitantes de asilo y los refugiados representa una figura legítimamente estatal, e incluso con fines válidos como la lucha del crimen internacional y el tráfico de migrantes<sup>96</sup>; se estaría dejando de lado el componente humanitario, que resulta importantísimo en la formulación de estos mecanismos de control migratorio. Este último, como vimos en el anterior acápite, se cimienta sobre el requerimiento de atender urgentemente casos de extrema necesidad

---

<sup>93</sup> Ibid., 2.

<sup>94</sup> ACNUR (2000), *Interception of Asylum-seekers and Refugees: The international framework and recommendations for a comprehensive approach*, Ginebra, 9 de junio de 2000, EC/50/SC/CRP.17, 17. Revisado el 02 de diciembre de 2019 en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=publisher&docid=49997afa1a&skip=0&publisher=UNHCR&type=POSITION&querysi=humanitarian%20visa&searchin=fulltext&sort=date>

<sup>95</sup> Ibid., 18.

<sup>96</sup> Ibídem.

donde existen personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, y que la inacción por parte del Estado puede resultar en agravar más su condición.

Adicionalmente, en la resolución del año 2000, el ACNUR expresa su disconformidad con los mecanismos existentes y solicita a los Estados que se encarguen de no generar medios de obstrucción, mediante las medidas de intercepción, para la posibilidad de formular peticiones de refugio y beneficiarse de protección internacional.<sup>97</sup>

Esta etapa es particularmente importante, dado que permite visibilizar un componente que hacía falta que los Estados consideraran al momento de elaborar sus mecanismos de control migratorio. Por tanto, a partir de esta resolución, se incorpora una exigencia elemental referida a la protección de los derechos de las personas migrantes, mediante un análisis comprensivo<sup>98</sup>, que las visibilice y las incluya en la agenda del establecimiento de políticas migratorias por parte de los Estados.

Finalmente, en la cuarta etapa de este desarrollo, en el año 2019, el ACNUR emite un pronunciamiento sobre su posición respecto de los caminos legales y seguros para los refugiados<sup>99</sup>, en el cual advierte de manera explícita la necesidad de contar con un componente humanitario en los puntos de transición a los que acuden las personas migrantes en busca de protección internacional<sup>100</sup>.

De esta manera, el ACNUR evidencia que, ante la ola de refugiados sirios, en Europa, hay Estados<sup>101</sup> que han implementado programas de admisión humanitaria; así como otros Estados<sup>102</sup> que con apoyo de ACNUR han establecido las visas humanitarias para “permitir que personas en necesidad de protección internacional, busquen asilo en su

---

<sup>97</sup> *Ibidem*,

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> ACNUR (2019). UNHCR Position on Safe and Legal Pathways. Ginebra, 8 de febrero de 2019. Revisado el 05 de diciembre de 2019 en: <https://www.refworld.org/publisher,UNHCR,POSITION,,5ce4f6d37,0.html>

<sup>100</sup> *Ibid.*, párr. 21.

<sup>101</sup> Alemania, Austria y Francia.

<sup>102</sup> Francia, Italia y Suiza.

territorio”<sup>103</sup>; además, Alemania por ejemplo, incorporó nueva legislación para promover la reunificación de refugiados sirios en Turquía.

Además, el ACNUR considera importante que dentro del elemento humanitario se prevean esfuerzos en relación al reasentamiento<sup>104</sup> de las personas beneficiarias, y que, además, esto debe ser tomado en consideración en las políticas migratorias de los Estados. Esto último es crucial para visibilizar la transformación que, para esta década, se ha obtenido, respecto de la forma en cómo los Estados deben formular sus mecanismos de control, llegando a la visa humanitaria, un instrumento que no solo debe ser pensado para el momento de la entrada o salida, sino también en la permanencia de las personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Sumado a esto último, está también la necesidad de que los Estados realicen una apropiada identificación de los refugiados<sup>105</sup>, de tal modo que puedan garantizar sus derechos efectivamente, conocer sus necesidades y reducir su situación de vulnerabilidad. Por lo que al momento de que los Estados incorporen el componente humanitario en sus mecanismos de control migratorio, no deben descuidar los sistemas de asilo.

En suma, además de los pronunciamientos presentados en este acápite, el ACNUR también ha identificado que las visas humanitarias representan una buena práctica<sup>106</sup> por parte de los Estados. En ese sentido, el ACNUR reconoce la importancia de la formulación de visas humanitarias, ante la problemática en la que se encuentran las personas que son solicitantes de refugio dado que se encuentran en una especie de limbo<sup>107</sup> porque en muchos Estados no existe una regulación que prevea esta situación. Por ello, resalta que su formulación y la intención de proteger a las personas que se encuentran en tales situaciones, son elementos que configuran como una buena

---

<sup>103</sup> ACNUR (2019). UNHCR Position on Safe and Legal Pathways. Op., cit., párr. 23.

<sup>104</sup> Ibid., párr. 27.

<sup>105</sup> Ibidem.

<sup>106</sup> ACNUR (2018). Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas: 28. Buena práctica: Protección complementaria y visas humanitarias. Disponible en: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9307.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9307.pdf?view=1)

<sup>107</sup> Ibid., 132.

práctica de los Estados, y lo característico de ello, es que en esta oportunidad ya se les ha incorporado el elemento de lo humanitario.

De otro lado, desde el SIDH, el desarrollo en materia de visas humanitarias si bien ha sido más tardío, también ha sido significativo. De esta manera, iniciamos el análisis en el año 2010, cuando por primera vez, en el “Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso”<sup>108</sup>, la CIDH hace referencia al uso y aplicación de visas en sentido general.

En dicho informe, la CIDH expresa su preocupación en tanto que personas que cuentan con visas válidas<sup>109</sup>, sean sometidas a detención arbitraria cuando se da su inadmisibilidad, es decir la violación del estatus migratorio como, por ejemplo, quedarse más tiempo del autorizado por la visa. Esto último, es perjudicial en tanto que, si una persona pretende solicitar refugio, esta acción invalide automáticamente la visa temporal y deja desprotegida a la persona que solicita refugio, dado que la someten a procesos de deportación expedita<sup>110</sup>. En tal sentido, la CIDH exige que se revisen los requisitos que los Estados establecen para la emisión de visas y documentos conexos.

En un segundo informe emitido en el año 2013 por la CIDH, sobre los derechos humanos de las personas migrantes en el contexto de movilización mexicano<sup>111</sup>, también hace referencia a las visas de carácter general, no obstante, aquí añade que estas deben tender a la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. De esta forma, la CIDH recomienda al Estado mexicano, que busque generar canales regulares

---

<sup>108</sup> CIDH (2010). Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 78/10. Publicado el 30 de diciembre 2010. Revisado el 05 de diciembre de 2019 en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Migrantes2011.pdf>

<sup>109</sup> Ibid., párr. 99.

<sup>110</sup> Ibid., párr. 112.

<sup>111</sup> CIDH (2013). Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 48/13, 30 de diciembre 2013. Revisado el 05 de diciembre de 2019 en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

de ingreso y tránsito que sean establecidos a través de medidas de fácil acceso<sup>112</sup> para las personas migrantes.

Asimismo, la CIDH recalca que la recomendación de formular visas de fácil acceso, tiene la finalidad de evitar que las personas migrantes no acudan a vías extraoficiales o clandestinas<sup>113</sup>, mediante las cuales se podrían vulnerar sus derechos o cometer delitos que vayan contra las normas internas del Estado. Además, un componente que añade la CIDH es que la obtención de estas visas permitirá que en la práctica se pueda garantizar de manera más efectiva el derecho del debido proceso y el acceso a la justicia<sup>114</sup> de las personas migrantes, pues tendrían mayor disposición a denunciar las violaciones que se cometan en su contra. En ese sentido, este pronunciamiento de la CIDH nos permite afirmar que la incorporación del componente humanitario genera un doble carácter en la formulación de las visas: preventivo y protector.

En el año 2015, la CIDH emitió un informe<sup>115</sup> referido a la movilidad humana y los estándares interamericanos en la materia. El referido informe hace referencia a los instrumentos que sirven de protección internacional complementaria a los estatutos de refugio y asilo. En ese sentido, la CIDH recomienda que se implementen también estas medidas de protección, en las cuales se incluyen las visas humanitarias, con la finalidad de permitir que las personas puedan regularizar su situación y permanencia<sup>116</sup> (sobre todo aquellas que no han recibido el estatuto de refugiado), y de esta forma, cumplir con las obligaciones en materia de derechos humanos.

---

<sup>112</sup> Ibid., párr. 409.

<sup>113</sup> Ibidem.

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> CIDH (2015). 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. Doc. 46/15. Publicado el 31 de diciembre 2015. Revisado el 08 de diciembre de 2019 en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

<sup>116</sup> Ibid., párr. 133.

Finalmente, la CIDH emite una resolución en febrero de 2018<sup>117</sup> referida específicamente a la migración venezolana por la actual crisis que atraviesa. De este modo, la CIDH reconoce que los Estados de la región han adoptado diversas medidas para afrontar la migración masiva, entre las cuales destaca “la regularización de situación migratoria a través de distintas visas y permisos de permanencia temporal, el reconocimiento como refugiadas en los términos de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 y la protección a disidentes políticos en algunas embajadas en Caracas”<sup>118</sup>. En este pronunciamiento, en específico, el componente humanitario es más evidente, en tanto que exige que los mecanismos de control migratorio no sean instrumentalizados y no vulneren derechos humanos.

Asimismo, la CIDH denuncia que se están dando prácticas estatales que, lejos de brindar protección efectiva las personas migrantes, las ponen en situación de mayor vulnerabilidad. Estas prácticas pueden representarse en los actos descritos a continuación:

*“[...] rechazos en frontera, expulsiones o deportaciones colectivas, la dificultad de muchas personas venezolanas para obtener pasaportes u otros documentos oficiales exigidos por algunos Estados para regularizarse o ingresar de forma regular a sus territorios, pagar los costos de las solicitudes de visas y el acceso igualitario a derechos en los países de destino”<sup>119</sup>.*

Frente a esto, la CIDH, en aplicación del artículo 41 literal b)<sup>120</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y del artículo 18 del Estatuto de la CIDH,

---

<sup>117</sup> CIDH (2018) Migración forzada de las personas venezolanas. Resolución 2/18. Revisado el 08 de diciembre de 2019 en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>

<sup>118</sup> *Ibíd.*, 2.

<sup>119</sup> *Ibíd.*

<sup>120</sup> “Artículo 41

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

[...]

b) formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del

exhorta a los Estados de la región a actuar dentro de un marco de responsabilidad compartida en cumplimiento de las obligaciones internacionales y los derechos humanos contenidos en la CADH, frente a la crisis humanitaria venezolana.

Esto último es especialmente importante, dado que introduce, en términos de cooperación internacional, la obligación de los Estados de actuar en conjunto frente a una crisis que afecta a todos, casi asemejando esta comparación a los contextos de vulneración del medio ambiente. No obstante, este término ya había sido usado por el ACNUR en el año 2016, en el “Pacto Mundial sobre la responsabilidad compartida respecto a los refugiados”<sup>121</sup>, donde mediante una nota informativa, el ACNUR hace una recopilación de las prácticas que se han dado en el contexto del sistema universal de derechos humanos para brindar soluciones para las personas refugiadas<sup>122</sup>. De esta forma, señala que la responsabilidad compartida ha sido una suma de esfuerzos que permiten elaborar una respuesta integral<sup>123</sup> que responda efectivamente a las necesidades humanas, por eso el recuento de las experiencias pasadas para vincular estos esfuerzos y formular nuevas estrategias para el futuro.

Ahora bien, en específico, la CIDH señala que, respecto a la emisión de visas humanitarias, es necesario que los canales de regulación se expandan de modo que puedan ser seguros, accesibles y asequibles para las personas migrantes, lo cual se manifiesta como detalla a continuación:

*“[...] a través de la progresiva expansión de la liberalización de visas, así como regímenes de facilitación de visas de fácil acceso y/o medidas tales como*

---

marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;

[...]”

<sup>121</sup> ACNUR (2016). El Pacto Mundial sobre la responsabilidad compartida respecto a los refugiados: Prácticas anteriores, guías de las Conclusiones del ExCom y de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU. Nota Informativa. Publicada el 5 de julio de 2016. Revisado el 08 de diciembre de 2019 en: <https://www.acnur.org/5b58be5b4.pdf>

<sup>122</sup> Ibid., 2.

<sup>123</sup> Ibídem.

*protección complementaria, protección temporal, visas humanitarias, visas para visitantes, reunificación familiar, visas de trabajo, residencia y visas estudiantiles y para personas jubiladas, así como programas de patrocinio privado*<sup>124</sup>.

Lo característico de estos canales de regulación jurídica, es que deben ser accesibles para todas las personas, tanto en lo económico como en el ámbito jurídico, esto quiere decir que deben estar disponibles también para personas migrantes que por situaciones ajenas a su voluntad no cuentan con los documentos necesarios, lo cual los coloca en una situación de migrantes irregulares. En ese sentido, el componente humanitario ha permitido visibilizar a quién va dirigida la aplicación de las visas humanitarias: personas en situación de vulnerabilidad.

### **1.2.2. La legislación comparada en América Latina**

En los Estados de la región latinoamericana, no se ha dado una regulación uniforme de políticas migratorias. Específicamente, respecto de la visa humanitaria o la protección humanitaria mediante mecanismos de control similares, se puede evidenciar tres formas distintas en las que los Estados han formulado sus legislaciones. De esta manera, hay casos de normativa expresa, otros de forma indirecta, y finalmente, los casos especiales. La evaluación de cada normativa, para los fines de este trabajo, se puede encontrar en el Anexo 1.

Resulta interesante señalar que las normas nacionales tuvieron su origen en momentos que no siempre coincidían. Por esto último, se cuenta con grupos de Estados que coinciden temporalmente; además, todas las legislaciones analizadas -salvo el caso chileno, que es especial- se formularon posteriormente al año 2000. Esto también puede responder al cambio de circunstancias en los últimos 20 años, dado que las legislaciones respondían a la realidad migratoria que a cada país le tocaba vivir<sup>125</sup>, y lo

---

<sup>124</sup> CIDH (2018) Migración forzada de las personas venezolanas. Op., cit, 4.

<sup>125</sup> Ceriani, P. (2018). Migration Policies and Human Rights in Latin America: Progressive Practices, Old Challenges, Worrying Setbacks and New Threats. *Global Campus of Human*

cierto es que, por muchos años los Estados latinoamericanos, en su mayoría, representaban puntos de origen de la migración, y no puntos de destino, ni tránsito como se ha experimentado en los últimos 10 años en la región. Cabe señalar que, para los fines del presente trabajo, se ha analizado las legislaciones *stricto sensu* que contemplan referencias indirectas y expresas a la protección humanitaria mediante una visa o medios similares.

(i) *Regulación indirecta sobre visas humanitarias*

En cuanto a las referencias indirectas a visa humanitaria, contamos con el caso de Argentina, mediante lo establecido en su ley de migraciones, Ley N° 25.871, que otorga la residencia temporal<sup>126</sup>, entre otras condiciones, a las personas que invoquen razones humanitarias; no obstante, la misma norma recuerda que esta disposición es de carácter excepcional<sup>127</sup>, pues permite la entrada al país de extranjeros que no reúnen los requisitos regularmente establecidos en su ley. Asimismo, en este grupo también se encuentra Costa Rica, cuya ley de migración<sup>128</sup> del año 2010, establece una categoría especial<sup>129</sup> para permitir que aquellas personas extranjeras que no cumplan los requisitos legales, puedan entrar igualmente al país; cabe señalar, que la legislación costarricense añade que la visa otorgada por razones humanitarias debe ser conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>130</sup>.

En la misma línea, el Código de Migración de Guatemala del año 2016<sup>131</sup>, hace una referencia indirecta a las visas humanitarias, toda vez que regula el ingreso de personas extranjeras por razones humanitarias<sup>132</sup>. Esta norma es descriptiva y desarrolla

---

Rights, 7. Revisado 08 de diciembre de 2019 en: [https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/629/PolicyBrief\\_LatinAmerica\\_ok.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/629/PolicyBrief_LatinAmerica_ok.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

<sup>126</sup> Artículo 23, literal m.

<sup>127</sup> Artículo 34.

<sup>128</sup> Ley General de Migración y Extranjería, Ley N° 8764,

<sup>129</sup> Artículo 52.

<sup>130</sup> Artículo 94.

<sup>131</sup> Código de Migración, Decreto N° 44-2016.

<sup>132</sup> Artículo 68.

explícitamente lo que considera como razones humanitarias, siendo estas: catástrofe natural, emergencias médicas, conflictos armados, solicitud de cooperación de otro Estado, y repatriación de los restos de una persona fallecida en territorio guatemalteco<sup>133</sup>. Además, en otra disposición de la misma ley, complementa la descripción de razones humanitarias, estableciendo que todas las personas que cumplan con tales requisitos, recibirán un estatus de permanencia<sup>134</sup>. La predictibilidad de las normas permite asegurar su cumplimiento, por ello consideramos que la guatemalteca es una buena práctica al prever en su ley de migraciones, lo que entiende por razones humanitarias. Sin embargo, más que normas es importante contar con una política migratoria bajo un enfoque de derechos humanos, como analizaremos en el siguiente capítulo. Esto dado que, si bien la regulación guatemalteca establece disposiciones en favor de otorgar una protección por razones humanitarias, esto no es compatible con la práctica que ha desarrollado en los últimos años, un ejemplo de ello es el Acuerdo de Cooperación en materia de Asilo que suscribió con Estados Unidos para funcionar como un “tercer país seguro”, lo cual fue duramente criticado por ser una práctica plausible de violación de derechos como el derecho a la no devolución<sup>135</sup>.

Asimismo, en este grupo, también se encuentra el Estado de Honduras a través de su Ley de migración del año 2004<sup>136</sup> que, si bien su referencia es mínima, también establece una categoría para otorgar protección en lo que denomina “permisos especiales de permanencia”, los cuales procederán hasta máximo 5 años por razones humanitarias<sup>137</sup>. Lamentablemente, esta norma no ha desarrollado expresamente las condiciones humanitarias por las cuáles se otorgaría el referido permiso de

---

<sup>133</sup> Artículo 68, a, b, c, d, e, f.

<sup>134</sup> Artículo 85.

<sup>135</sup> Human Rightst Watch (2020) Deportación con escala. Fracaso de las medidas de protección que establece el Acuerdo de Cooperación en materia de Asilo suscrito entre Estados Unidos y Guatemala. Publicado el 19 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2020/05/19/deportacion-con-escala/fracaso-de-las-medidas-de-proteccion-que-establece-el>

<sup>136</sup> Ley de Migración y Extranjería N° 208-2003.

<sup>137</sup> Artículo 39, numeral 13.

permanencia, lo cual es importante para determinar el alcance de protección de la norma.

Otro ejemplo claro de alusión indirecta a la regulación de visas humanitarias, es el caso de México que mediante su ley migratoria del año 2011<sup>138</sup> prevé la figura del visitante por razones humanitarias<sup>139</sup> para otorgar una estancia temporal a las personas que cumplan ciertos requisitos. Sobre esto último, al igual que su par de Guatemala, la norma mexicana desarrolló qué entiende por razones humanitarias, estableciendo los siguientes supuestos: “[...] a) ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional [...], b) ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado, [...] c) ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado mexicano, hasta tanto no se resuelva su situación migratoria [...]”<sup>140</sup>. Es particularmente interesante que, en esta regulación, se considere el componente humanitario a partir de sujetos en específico, sean sujetos relacionados a un tema penal, sujetos en situación vulnerabilidad específicamente (niñas, niños y adolescentes no acompañados), y solicitantes de algún estatuto de protección. A diferencia del Estado de Guatemala que relaciona el componente humanitario con situaciones más que con sujetos; no obstante, la protección por ambas regulaciones es mayor en tanto que se establece expresamente en su norma un desarrollo sobre las razones humanitarias.

Para finalizar en el análisis de este grupo de regulaciones, se encuentra el Estado de Panamá, cuya ley del año 2008<sup>141</sup>, hace referencia indirecta a la provisión de visas humanitarias, dado que establece la disposición de entregar documentos que reconozcan la protección de las personas que ostenten el estatuto de refugiados, asilados, apátridas y aquellas personas que se encuentren “temporalmente protegidas

---

<sup>138</sup> Ley de Migración, última reforma DOF 03-07-2019.

<sup>139</sup> Artículo 52, número V.

<sup>140</sup> *Ibidem*,

<sup>141</sup> Decreto Ley N° 3 de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera migratoria y dicta otras disposiciones.

por razones humanitarias<sup>142</sup>, y otorga la residencia temporal por razones humanitarias<sup>143</sup>, sin brindar mayor explicación de cuándo se encontrarían en esta situación. De igual manera se ha regulado en Uruguay, cuya norma del año 2008<sup>144</sup> autoriza la entrada excepcional a personas que, si bien no cumplen los requisitos regulares establecidos en la norma, por razones humanitarias<sup>145</sup> se les brinda una protección bajo la regulación uruguaya.

*(ii) Regulación expresa sobre visas humanitarias*

El segundo momento de este análisis es respecto a las legislaciones, en materia de migraciones, que han regulado explícitamente sobre las visas humanitarias como mecanismo de control. Es el grupo en el que se encuentran los Estados que han regulado expresamente en sus ordenamientos jurídicos sobre la provisión de visas humanitarias.

Al respecto, contamos con el caso de Bolivia, cuya ley del año 2013<sup>146</sup> reconoce la visa humanitaria<sup>147</sup> como un documento que autoriza la entrada al territorio boliviano. Además, esta figura se desarrolla en el reglamento de la ley, emitido en el año 2014<sup>148</sup>, indicando que se otorgará la visa humanitaria por 30 días a personas que se encuentren en las siguientes situaciones: “[...] 1. Necesidad de protección internacional amparadas por el principio de no devolución, 2. Víctima de trata y tráfico de personas u otras modalidades de explotación, 3. Ser acompañante de persona enferma que requiera tratamiento médico.”<sup>149</sup> Resulta importante señalar, que la norma migratoria boliviana establece también la calidad de la permanencia temporal humanitaria, diferente a la visa humanitaria, la cual es otorgada por un año a personas que no pueden cumplir con los

---

<sup>142</sup> Artículo 6, numeral 9.

<sup>143</sup> Artículo 18.

<sup>144</sup> Ley de Migración N° 18.250.

<sup>145</sup> Artículo 44.

<sup>146</sup> Ley N° 370, Ley de migración.

<sup>147</sup> Artículo 21, numeral 6.

<sup>148</sup> Reglamento de la Ley de Migración, Decreto Supremo N° 1923.

<sup>149</sup> Artículo 9, literal d.

requisitos legales para ingresar al territorio por razones “de fuerza mayor, ajenas a su voluntad y debidamente justificadas”<sup>150</sup>. En ese sentido, se establece una diferenciación entre ambas situaciones, dado que la calidad migratoria de la permanencia temporal es más amplia en sus condiciones y permite mayor tiempo de estancia; mientras que, la visa humanitaria boliviana ha sido pensada para situaciones de corta temporalidad que exigen una respuesta rápida, además ciñe su protección a grupos y situaciones específicos.

En este grupo, también se encuentra la ley de migración brasilera, expedida el año 2017<sup>151</sup>, en la cual se regula expresamente que se puede otorgar una visa con carácter temporal de naturaleza humanitaria, con la finalidad de recibir a personas apátridas y a cualquier extranjero que “[e]xperimente inestabilidad grave o inminente institucional, conflicto armado, desastre mayor, desastre ambiental o violación grave de los derechos humanos o del derecho internacional [...]”<sup>152</sup>. En este caso, la regulación explícitamente señala que la visa humanitaria procede en los contextos descritos; esta regulación se asemeja a la de Guatemala, por la descripción de situaciones que desencadenan una respuesta humanitaria, sin embargo, la diferencia es que, en el caso de Brasil, la norma es explícita en otorgar una visa humanitaria ante el cumplimiento de tales condiciones, mientras que la de Guatemala solo regula la entrada de extranjeros con fines humanitarios. Al respecto, cabe mencionar que en el año 2013 Brasil habilitó la concesión de visas humanitarias especiales para las personas sirias víctimas del conflicto en dicho Estado y que deseen buscar protección internacional en Brasil, esta práctica fue felicitada por el ACNUR dado que consideró que esta acción de admisión humanitaria representa una solución inmediata para las personas en extrema situación de vulnerabilidad<sup>153</sup>.

---

<sup>150</sup> Artículo 30, numeral 4.

<sup>151</sup> Ley N° 13.445, Ley de Migración de Brasil

<sup>152</sup> Artículo 14, párrafo 3.

<sup>153</sup> ACNUR (2013) Satisfacción del ACNUR por el anuncio de Brasil de conceder visas humanitarias a sirios. Op., cit.

Cerrando la lista de este segundo grupo, Nicaragua también regula expresamente la concesión de una visa humanitaria, en la ley de migración y extranjería del año 2011<sup>154</sup>, otorgando la misma a las personas extranjeras que hayan sufrido una violación a sus derechos, sean víctimas de trata, específicamente mujeres, niñas y niños<sup>155</sup>. No obstante, la legislación nicaragüense establece la regulación de la visa humanitaria bajo el régimen de la protección complementaria; por lo que, para este Estado, el tratamiento de ambas figuras es el mismo, pues plasma ambos supuestos en una sola disposición.

*(iii) Regulaciones especiales frente a la situación de crisis humanitaria en Venezuela*

El tercer grupo es de regulaciones especiales que se han dado frente a la situación de crisis política y humanitaria en Venezuela. Al respecto, cabe precisar que la referida crisis en Venezuela, desde su estallido en el año 2015, ha ido empeorando con el pasar de los años. En noviembre de 2019, encargados de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), realizaron una visita al Estado venezolano comprobando que persiste la escasez de alimentos, agua y la atención médica<sup>156</sup>, lo cual ha provocado una movilización masiva de venezolanos a Estados vecinos. Al respecto, de acuerdo al ACNUR, a diciembre de 2019, existen 4,769,498 millones<sup>157</sup> de personas refugiadas y migrantes de Venezuela en todo el mundo, 751,732 solicitantes<sup>158</sup> venezolanos de condición de refugiado en el mundo, y 2,152,521 millones<sup>159</sup> de venezolanos viviendo bajo otras formas legales de estadía en Latinoamérica.

El primer caso corresponde a Chile, cuya ley sobre migraciones fue emitida en el año de 1975, y se encuentra en revisión desde el año 2018. Si bien causa especial

---

<sup>154</sup> Ley N° 761, Ley de migración y extranjería de Nicaragua.

<sup>155</sup> Artículo 220.

<sup>156</sup> ONU (2019). La situación humanitaria en Venezuela continúa deteriorándose. Noticias ONU. Publicado el 06 de noviembre de 2019. Revisado el 08 de diciembre de 2019 en: <https://news.un.org/es/story/2019/11/1464991>

<sup>157</sup> ACNUR (2019) Situación en Venezuela. Portal Operacional: Situaciones de Refugiados y Migrantes. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> *Ibidem*.

preocupación que esta norma sea demasiado antigua y pertenezca a una época de dictadura<sup>160</sup>, ello no ha impedido que Chile emita disposiciones paralelas en materia de migración. De esta manera, el Estado chileno, creó en abril de 2018 la figura de la “Visa de responsabilidad democrática para nacionales venezolanos”<sup>161</sup>, la cual tiene una duración de un año, otorga residencia temporal y ha sido establecida con la finalidad de que por razones humanitarias se permita el ingreso de personas venezolanas al territorio chileno.

Un caso muy similar al de Nicaragua, es el de la legislación establecida por Ecuador, que a través de su ley de movilidad humana del año 2017<sup>162</sup>, regula expresamente el otorgamiento de visas humanitarias<sup>163</sup>, para el ingreso y permanencia en el territorio; se dirige específicamente a las personas solicitantes de protección internacional, sea mediante el asilo, refugio o se encuentren en situación de apatridia<sup>164</sup>. No obstante, Ecuador también está en el tercer grupo, dado que en el año 2019 estableció la “Visa de Residencia Temporal de Excepción por razones humanitarias para población venezolana”<sup>165</sup>, para aquellas personas que hayan ingresado por vías regulares al territorio ecuatoriano; este documento exige el pago de 50 dólares para obtenerlo, así como contar con pasaporte y certificado de antecedentes penales apostillado.

En ese sentido, así como el Chile y Ecuador establecieron medidas de control migratorio mediante visas humanitarias, también lo hizo así el Perú. En el caso peruano, según su ley migratoria del año 2017<sup>166</sup>, las visas son aquellas que autorizan una determinada

---

<sup>160</sup> Ceriani, Pablo (2018). Migration Policies and Human Rights in Latin America: Progressive Practices, Old Challenges, Worrying Setbacks and New Threats. Op., cit., 9.

<sup>161</sup> Oficio Circular N° 096 de 9 de abril de 2018, Subsecretaría de Relaciones Exteriores.

<sup>162</sup> Ley de Movilidad Humana de Ecuador de 06 de febrero de 2017, Registro oficial N° 938.

<sup>163</sup> Artículo 66, numeral 5.

<sup>164</sup> Artículo 57.

<sup>165</sup> Decreto Ejecutivo N° 826, publicado con fecha 26 de julio de 2019. Disponible en: [https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo\\_ministerial\\_103\\_medidas\\_migratorias\\_a\\_favor\\_de\\_ciudadanos\\_venezolanos0169571001567716139.pdf](https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/acuerdo_ministerial_103_medidas_migratorias_a_favor_de_ciudadanos_venezolanos0169571001567716139.pdf)

<sup>166</sup> Ley de Migraciones del Perú, Decreto Legislativo N° 1350.

calidad migratoria, en este caso regula la calidad migratoria humanitaria<sup>167</sup>, la cual es concedida a personas que no reúnan los requisitos legales para entrar al territorio, pero que por razones humanitarias<sup>168</sup> se les puede autorizar el ingreso o residencia. Se evalúa, según esta norma, que se otorgue a aquellas personas que requieran protección<sup>169</sup> por la amenaza o violación de sus derechos humanos, así como desastres naturales, víctimas de trata o tráfico de personas, niños, niñas y adolescentes no acompañados o personas apátridas. De esta forma, en junio de 2019, Perú dispuso que se otorgue visa humanitaria a las personas venezolanas por la grave crisis que persiste en su país, al igual que Chile y que Ecuador.

No obstante, lo criticable en este escenario, tal y como lo señala Federico Agusti, representante de ACNUR en el Perú<sup>170</sup>, es que si bien, una visa humanitaria implica una protección del Estado receptor frente al reconocimiento de una situación de extrema vulnerabilidad, lo cierto es que en la práctica, estos países han impuesto requisitos inalcanzables para las personas venezolanas, tales como contar con un pasaporte, dado que su costo y acceso en el contexto que viven, les resulta casi imposible de conseguir<sup>171</sup>.

---

<sup>167</sup> Artículo 91, numeral 1.

<sup>168</sup> Artículo 29, numeral 2, literal k.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> Guardia, Karen (2019) Cerca de 3000 venezolanos buscan quedarse en Perú con visa humanitaria. *Diario Gestión*, Lima: 10 octubre de 2019. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/venezolanos-migracion-cerca-de-3000-venezolanos-buscan-que-darse-en-peru-con-visa-humanitaria-noticia/>

<sup>171</sup> *Ibidem*.

### **1.3. Encuentros y desencuentros: la visa humanitaria y otras figuras protectoras como el refugio y el asilo**

#### **1.3.1. Posibles similitudes respecto del grupo de protección: personas que no pueden o no quieren regresar a su país de origen**

El elemento particular común a la visa humanitaria y al estatuto de refugiado, así como el solicitante de asilo, es la situación de vulnerabilidad de la persona migrante que no puede o no quiere regresar a su Estado de origen. En la actualidad, en el SIDH se sostiene que las personas involucradas en todas las formas de desplazamiento humano se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad<sup>172</sup>. En efecto, las personas migrantes tienen la particular condición de “diferencia de poder” frente a las personas nacionales de un Estado, esta diferencia puede darse por situaciones jurídicas o de *jure* que se reproduce en normas, así como en situaciones de hecho o de *facto* relacionadas a desigualdades estructurales<sup>173</sup>.

Este discurso también ha sido sostenido por el SUDH, dado que se ha considerado que la vulnerabilidad de las personas migrantes se manifiesta principalmente desde el hecho que no se encuentran en su Estado de origen y todas las limitaciones que ello les genera en el idioma, costumbres, culturas, situación económica y social<sup>174</sup>. Por su parte, en el sistema europeo de derechos humanos (en adelante, SEDH), desde la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), más bien se ha identificado la vulnerabilidad de las personas migrantes a partir de situaciones particulares que pueden agravar dicha condición. Así, por ejemplo, existe una protección

---

<sup>172</sup> Corte IDH (2003) Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Publicado con fecha 17 de septiembre de 2003, párr. 112.

<sup>173</sup> *Ibidem*.

<sup>174</sup> ONU (2000) *Protección de los migrantes*. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución A/RES/54/166. Publicado con fecha 24 de febrero de 2000.

reforzada sobre solicitantes de asilo que son sometidos a detención arbitraria<sup>175</sup>, así también cuando son sometidos a condiciones inadecuadas de recepción<sup>176</sup>.

Ciertamente, años atrás se consideraba que solo los refugiados configuraban un grupo vulnerable debido a que huían de contextos de conflicto, violencia y desastres naturales<sup>177</sup>. No obstante, tanto en el SIDH y el SUDH, todas las personas migrantes se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad. Esto responde un tanto a que el análisis sobre la condición de vulnerabilidad de las personas en situación de movilidad ha sumado otros factores como la pobreza multidimensional, el hambre crónico, empleos precarios, entre otros<sup>178</sup>. En ese sentido, si estos contextos impactan de forma negativa y directa en la población de cada Estado, entonces el resultado es más grave cuando se trata de personas que no son nacionales de dicho Estado y que ignoran las leyes e idioma del país receptor.

Sumado a ello, las personas migrantes se ven expuestas a situaciones de discriminación estructural, manifestándose en actos hostiles o prácticas xenófobas por parte de los nacionales, lo que incrementa la condición de vulnerabilidad de dichas personas<sup>179</sup>. En ese sentido, los Estados se someten a las obligaciones existentes en el DIDH, por lo que deben tomar medidas considerando esta situación de vulnerabilidad<sup>180</sup>, tanto en los sistemas de asilo como en los mecanismos de control

---

<sup>175</sup> TEDH (2012) Asunto Mahmudi y otros versus Grecia. Demanda No. 14902/10. Sentencia de 31 de julio de 2012, párr. 46.

<sup>176</sup> TEDH (2011) Asunto M.S.S versus Bélgica y Grecia. Demanda No. 30696/09. Sentencia de 21 de enero de 2011, párrs. 362-368.

<sup>177</sup> OIM (2018). Plan de Acción Regional: Fortaleciendo la Respuesta Regional de la Migración a Gran Escala de Nacionales Venezolanos en América del Sur, Norte América, América Central y el Caribe. Consulta: 19 de abril de 2019. [https://www.iom.int/sites/default/files/press\\_release/file/consolidated\\_action\\_plan\\_venezuela.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/consolidated_action_plan_venezuela.pdf)

<sup>178</sup> PNUD (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia Disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

<sup>179</sup> CIDH (2015) Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Op., cit., párr. 178.

<sup>180</sup> Corte IDH (2010). Caso Vélez Loor versus Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 2018, párr. 99.

migratorio, preservando garantías del debido proceso y el respeto de la dignidad humana. Por lo tanto, el elemento común se manifiesta a través del componente humanitario<sup>181</sup> tanto de la visa humanitaria como de las figuras de asilo y refugio, que otorgan una vía de regular de protección por razones humanitarias ante situaciones excepcionales<sup>182</sup>.

### 1.3.2. Posibles diferencias en la naturaleza de las figuras

En cuanto a las diferencias, primero, debemos referirnos al concepto de refugio y asilo. Por un lado, una persona que es considerada como refugiada, debe cumplir con los criterios contenidos en la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951<sup>183</sup> (en adelante, Convención de 1951) y su Protocolo de 1967, así como encontrarse en una situación que merezca protección internacional.

En tal sentido, un refugiado es aquella persona que se encuentra fuera de su país de origen o donde es su residencia habitual, y no está en la posibilidad o no quiere regresar a este por fundados temores de ser perseguida "por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas"<sup>184</sup>. Además,

---

<sup>181</sup> Corte IDH (2013). Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 141.

<sup>182</sup> Corte IDH (2018). Opinión Consultiva OC-25/18. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Publicado en 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25, párr. 106.

<sup>183</sup> **"Artículo 1. -- Definición del término "refugiado"**

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona: [...]

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida 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 él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea."

<sup>184</sup> *Ibidem*.

a propósito de la Declaración de Cartagena de 1984<sup>185</sup>, esta definición se amplió considerando así que el refugiado es también aquel que ha huido de su Estado de residencia por serias e indiscriminadas amenazas a su vida, integridad física o libertad, que puede resultar de violencia generalizada o serios eventos que perturban el orden público. Sumado a esto, los derechos que son la base de la provisión del estatuto de refugiado son el derecho al asilo<sup>186</sup>, entendido como la garantía de admisión a un territorio diferente al de la nacionalidad, y el principio de no devolución<sup>187</sup>, en tanto que protege a los refugiados de ser expulsados del Estado de acogida.

Por otro lado, en el caso del asilo, contamos con dos versiones. La primera, el asilo diplomático, se trata de brindar protección a personas que están siendo perseguidas por motivos o delitos políticos, de acuerdo a la Convención sobre Asilo Diplomático de 1954<sup>188</sup>. La segunda versión, corresponde al llamado asilo territorial, que en el sistema de instrumentos internacionales de la Organización de Estados Americanos (en adelante, OEA), se ha plasmado en la Convención sobre Asilo Territorial de 1954<sup>189</sup>,

---

<sup>185</sup> “El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones:

[...]

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países 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.

[...]

<sup>186</sup> Souto Olmedo, Verónica (2018). La Humanidad en El Limbo. El Sistema De Protección Internacional De Turquía Ante La Crisis Humanitaria Del Conflicto en Siria. Op., cit., 737.

<sup>187</sup> *Ibíd.*

<sup>188</sup> “Artículo I

El asilo otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares, a personas perseguidas por motivos o delitos políticos, será respetado por el Estado territorial de acuerdo con las disposiciones de la presente Convención.

Para los fines de esta Convención, legación es toda sede de misión diplomática ordinaria, la residencia de los jefes de misión y los locales habilitados por ellos para habitación de los asilados cuando el número de éstas exceda de la capacidad normal de los edificios.

Los navíos de guerra o aeronaves militares que estuviesen provisionalmente en astilleros, arsenales o talleres para su reparación, no pueden constituir recinto de asilo.”

<sup>189</sup> “[...]

Artículo II

con el ánimo de que los Estados tengan la prerrogativa de brindar protección a personas perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.

Analizando estas dos figuras de protección internacional, podemos llegar a la conclusión que la principal diferencia entre el refugio y el asilo, son los motivos por los cuales se concedería dicho estatuto. Al respecto, la protección del estatuto de refugiado es mucho más amplia y considera más causales por las cuales una persona, con fundados temores, puede solicitar la protección de un Estado diferente al de su nacionalidad. En cambio, en el caso del asilo, la protección es más específica puesto que se ciñe a situaciones de persecución basadas en motivos únicamente políticos o que puedan configurar delitos políticos.

Además, cabe precisar que las figuras de asilo anteriormente mencionadas, forman parte de la denominada “tradición latinoamericana del asilo”, el cual ha evolucionado en la región llegando a concebir el derecho al asilo como un derecho humano<sup>190</sup>. Este derecho se encuentra regulado por el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (en adelante, DADH), el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante, DUDH), así como el inciso 7 del artículo 22 de la CADH. Asimismo, el derecho al asilo se encuentra incorporado implícitamente en la Convención de 1951, el cual regula su naturaleza jurídica de

---

El respeto que según el Derecho Internacional se debe a la jurisdicción de cada Estado sobre los habitantes de su territorio se debe igualmente, sin ninguna restricción, a la que tiene sobre las personas que ingresan con procedencia de un Estado en donde sean perseguidas por sus creencias, opiniones o filiación política o por actos que puedan ser considerados como delitos políticos.

Cualquier violación de soberanía consistente en actos de un gobierno o de sus agentes contra la vida o la seguridad de una persona, ejecutados en el territorio de otro Estado, no puede considerarse atenuada por el hecho de que la persecución haya empezado fuera de sus fronteras u obedezca a móviles políticos o a razones de Estado.”

<sup>190</sup> Corte IDH (2013) Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Op., cit., párr. 137.

protección internacional teniendo como resultado la institución del estatuto de refugiado<sup>191</sup>, el cual emana directamente del derecho al asilo<sup>192</sup>.

Por lo mencionado, tanto el asilo como el refugio son instituciones jurídicas de protección internacional que emanan del derecho de asilo, el cual prevé obligaciones específicas para los Estados<sup>193</sup> y brindan protección internacional. Mientras que la visa humanitaria es un mecanismo de control migratorio que emana del ejercicio soberano del Estado y, en principio, se someterá a los límites que este establezca, así como las obligaciones de derechos humanos, como se analizará más adelante.

En tal sentido, las diferencias entre ambas figuras se dan porque no tienen la misma naturaleza. Así, por ejemplo, el reconocimiento de la condición de refugiado es declarativo<sup>194</sup>, lo que quiere decir que confirma un hecho ya existente al cumplir los requisitos; mientras que, en el caso del acceso a visas, se tiene que postular a la concesión de las mismas a partir de los requisitos que cada Estado establezca. De igual manera, el derecho al asilo asiste a las personas que solicitan el reconocimiento de refugiado en frontera<sup>195</sup>; mientras que, en la mayoría de regulaciones de visas humanitarias, se solicita fuera del territorio del Estado receptor, en consulados o representaciones diplomáticas. Asimismo, una persona refugiada tiene la posibilidad de permanecer en el Estado de acogida hasta que las circunstancias mejoren y puedan encontrar una solución fuera de dicho Estado<sup>196</sup>; sin embargo, esto no es igual con las visas humanitarias, ya que al concederlas se fija un plazo específico por el cual son válidas y limitan la permanencia en el territorio.

---

<sup>191</sup> Ibid., párr. 139.

<sup>192</sup> ACNUR (1997) Conclusión sobre la salvaguarda de la institución del asilo. Comité Ejecutivo, 48º período de sesiones.

<sup>193</sup> Corte IDH (2013). Opinión Consultiva OC-25/18. Op., cit., párr. 65.

<sup>194</sup> ACNUR (2001) Protección de los Refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. *Guía práctica para parlamentarios 2*, 48.

<sup>195</sup> Ibid., 41.

<sup>196</sup> Ibid., 15.

#### 1.4. Hacia la determinación de los elementos conceptuales de la visa humanitaria

En primer lugar, consideramos que toda formulación de una visa busca ser *a priori* una herramienta de control de la migración, por lo que va a responder en principio a una potestad soberana del Estado que decide integrarla a su ordenamiento. Esta política del visado va a ser reflejo también del nivel de securitización<sup>197</sup> que los Estados quieren imponer al regular su control migratorio, esto quiere decir que la inicial formulación de visa *per se*, respondía a una necesidad del Estado receptor de protegerse ante la amenaza que percibía sobre su seguridad, por la llegada de migrantes<sup>198</sup>. Sin embargo, este enfoque ha sido complementado con la introducción del componente humanitario, que ha permitido añadir una categoría más a la lista de producción de visas: la visa humanitaria.

El componente humanitario, que se retrató en figuras del Derecho Internacional y fue esbozado en el primer apartado de este capítulo, es la piedra angular de la conceptualización la visa humanitaria. Esto último porque la visa humanitaria debe representar en la práctica una respuesta efectiva y concreta de los Estados de brindar protección<sup>199</sup> a personas cuyos derechos se han estado violando y provienen de una situación de crisis humanitaria. Por ello, bajo la obligación de igualdad y no discriminación, así como en garantía de la dignidad<sup>200</sup> humana como base de los demás derechos humanos, es que los Estados, frente a las situaciones descritas, tienen la posibilidad de plasmar una herramienta de control como la visa, añadiendo el

---

<sup>197</sup> Trabalón, C. I. (2018). Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica. *Polis (07176554)*, (51), 4. Disponible en: <http://search.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=138383901&lang=es&site=ehost-live>

<sup>198</sup> *Ibidem*.

<sup>199</sup> Bollo Arocena, M. D. (2019). Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (60), 222. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.18543/ced-60-2019pp219-264>

<sup>200</sup> *Ibidem*.

componente humanitario, y por tanto, formulándolas bajo un enfoque de derechos humanos.

Asimismo, tomando en consideración cómo los países en la región de Latinoamérica han legislado, ya sea expresamente o indirectamente, sobre la visa humanitaria en sus regulaciones, el camino a una uniformización de las mismas es incierto. Existen coincidencias, tal y como retratamos en el segundo acápite de este capítulo, sin embargo, también existen diferencias notorias, como los casos especiales que presentamos en el mismo acápite. Lo cierto es que los Estados latinoamericanos han ido modificando su legislación tratando de incorporar el componente humanitario a sus mecanismos de control de migratorio, para permitir una entrada y permanencia temporal a las personas que no pueden cumplir con los requisitos regulares establecidos en las legislaciones.

Sumado a esto, consideramos también que uno de los principales elementos relevantes a propósito del análisis realizado en el acápite tres, es la existencia de un factor de temporalidad que oscila entre uno a dos años de acuerdo a la práctica estatal, por medio del cual la persona puede encontrarse bajo protección del Estado de acogida. Aunque esto último podría ser discutible, dado que en Europa se entiende que las medidas temporales<sup>201</sup> son aquellas que de forma complementaria a la regulación ya establecida de protección internacional (llámese refugio, asilo, protección subsidiaria), responden a una situación de urgencia como el arribo masivo de personas migrantes, pero no generan una categoría de protección más. Se podría considerar este argumento para establecer una separación definitiva frente al refugio y el asilo, dado que existen regulaciones, tal y como vimos en el acápite tercero, que confunden estas figuras y las regulan dentro de una misma disposición.

---

<sup>201</sup> Souto Olmedo, Verónica (2018). La Humanidad en El Limbo. El Sistema De Protección Internacional De Turquía Ante La Crisis Humanitaria Del Conflicto en Siria. Op., cit., 735.

En el sentido de lo expuesto, podemos afirmar que contamos con dos elementos fundamentales que, al complementarse, caracterizan a las visas humanitarias: el componente humanitario y su naturaleza de mecanismo de control migratorio, para lo que deberá seguir ciertos límites. De esta manera, la formulación de las visas humanitarias debe prever el respeto y garantía de los derechos humanos, en el que el derecho a la igualdad y no discriminación, así como el principio de no devolución deben ser el “paraguas conceptual”<sup>202</sup> que sostenga la interpretación de la formulación de estos mecanismos de control migratorio, como se analizará en el capítulo a continuación.



---

<sup>202</sup> Ibid., 738.

## **Capítulo 2: Estándares normativos aplicables a la visa humanitaria: encuentro entre los derechos humanos y la migración**

Bajo la necesidad de establecer parámetros de acción en respuesta a la situación de especial vulnerabilidad de las personas migrantes, los órganos de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos han establecido una serie de estándares aplicables a la situación migratoria. No obstante, estos mismos estándares pueden entrar en una relación de tensión con las medidas de control migratorio que implementan las autoridades de cada Estado.

En ese sentido, en el presente capítulo, analizaremos los estándares del DIDH que permiten esbozar límites claros a los mecanismos de control migratorio, como son las visas humanitarias. De esta forma, evaluaremos las obligaciones generales del Estado en materia de migración desde el DIDH, para finalmente recabar los posibles límites que se desprenden desde el principio de igualdad y no discriminación, la prohibición de detención migratoria arbitraria, el principio de no devolución y el derecho a la unidad familiar.

Asimismo, cabe hacer la precisión de que la migración internacional ha tomado formas más complejas en los últimos años y que, hasta el momento, no existe un sistema global único para regular el movimiento de personas. Esto último debido a que, durante muchos años se creía que la potestad reguladora en materia migratoria era ilimitada y dependía únicamente de cada Estado. No obstante, esta lógica ha ido evolucionando y los derechos humanos han sido el freno perfecto para la formulación de políticas migratorias. Asimismo, es preciso también recordar que, en base a su soberanía, los Estados se someten a obligaciones internacionales en materia de derechos humanos para garantizar los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción, lo que ha permitido establecer ciertos límites a esta supuesta exclusividad estatal, y específicamente en la formulación de mecanismos de control migratorio, como analizaremos en el presente capítulo.

## 2.1. El control migratorio: soberanía del Estado y dominio reservado.

En el Derecho Internacional, a partir del rol protagónico que ha tomado el individuo como sujeto de derechos<sup>203</sup>, autores como Carrillo Salcedo han afirmado que se ha generado una tensión dialéctica entre la soberanía estatal y los derechos humanos<sup>204</sup>. Esto último, a propósito del desarrollo normativo de diferentes instrumentos en materia de derechos humanos que toman como eje central la protección de la dignidad de la persona<sup>205</sup>.

En ese sentido, es necesario tener presente el concepto de soberanía y cómo este ha ido evolucionando. Así, inicialmente se afirmaba desde una concepción clásica<sup>206</sup>, que el Estado tenía facultades absolutas al interior de sus fronteras, “desconociendo el *corpus iuris* de las obligaciones de derechos humanos”<sup>207</sup>; que, a partir de visiones más antropocéntricas del derecho internacional, han ido incorporando delimitaciones a dicho poder estatal.

Asimismo, se ha señalado que los actos que justifican el ejercicio del poder estatal se dan en el marco del dominio reservado del mismo Estado. En la lógica de lo expuesto por la CIJ en el Caso de Nicaragua versus Estados Unidos, el dominio reservado del Estado representa todas las materias sobre las que ningún otro Estado o entidad puede intervenir<sup>208</sup>, es decir, aquellas que el propio Estado se reserva la facultad de regular, en base al principio de soberanía, sin interferencias externas<sup>209</sup>. No obstante, tal como afirma Salmón, este concepto es relativo<sup>210</sup>, dado que el contenido del mismo es

---

<sup>203</sup> Salmón, E. (2018). *Curso de Derecho Internacional Público* (2.º ed.). Lima: PUCP, 23.

<sup>204</sup> Carrillo Salcedo, J. A. (1995). *Soberanía de los Estados y derechos humanos en el derecho internacional contemporáneo*. Madrid: Tecnos.

<sup>205</sup> Carrillo Salcedo, J. A. (2000). Derechos Humanos y Derecho Internacional. *Isegoria* 22, 79.

<sup>206</sup> Salmón, E. (2018). *Curso de Derecho Internacional Público* (2.º ed.). Op., cit., 34.

<sup>207</sup> Enrico, A. (2019). *Los muros fronterizos en la era de la globalización: una aproximación desde el Derecho Internacional*. Tesis para optar por el título de abogada. Lima: PUCP, 10.

<sup>208</sup> CIJ (1986). Caso relativo al las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua versus Estados Unidos de América). Op., cit., párr. 205.

<sup>209</sup> Salmón, E. (2018). *Curso de Derecho Internacional Público* (2.º ed.). Op., cit., 74.

<sup>210</sup> *Ibidem*.

determinable según el derecho internacional vigente, así como los acuerdos que el mismo Estado consienta<sup>211</sup>.

En la lógica de lo expuesto, si bien la creación de vías migratorias y mecanismos de control para la entrada de personas extranjeras -como las visas humanitarias-, responde al ejercicio soberano de los Estados de regular sus propias políticas migratorias imponiendo condiciones a su discrecionalidad<sup>212</sup>, esto no debe ser entendido de forma absoluta. En ese sentido, para entender el poder soberano del Estado, partimos de que se basa en un concepto relativo, tal y como lo señala la Corte Permanente de Justicia Internacional (en adelante, CPJI) “el saber si cierta materia entra o no en el dominio exclusivo de un Estado, es una cuestión esencialmente relativa: depende del desarrollo de las relaciones internacionales”<sup>213</sup>. Asimismo, de acuerdo a la interpretación que se realizó en la sentencia arbitral del Caso Isla de Palmas en la Corte Permanente de Arbitraje (en adelante, CPA), se sostiene que la soberanía implica tanto derechos como deberes<sup>214</sup>, las cuales se desarrollan en función del derecho internacional.

En el sentido de lo expuesto, Carrillo Salcedo señala que, en la actualidad, la tensión dialéctica entre soberanía y derechos humanos se resuelve en tanto que los Estados, por ser soberanos asumen obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, las cuales deben ser cumplidas<sup>215</sup>. Si bien es cuestionable que sea una cuestión resuelta, sí podemos afirmar que el concepto de soberanía ha evolucionado tomando en consideración el protagonismo central de la protección del ser humano, y en ese sentido, el dominio reservado del Estado no es absoluto, por lo que es posible esbozar límites a partir de las obligaciones emanadas del DIDH. Por tanto, los

---

<sup>211</sup> CIJ (1978) Caso relativo a la plataforma continental del Mar Egeo (competencia de la Corte). Sentencia del 19 de diciembre de 1978, párr. 59.

<sup>212</sup> CIJ (1970) Caso Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (Nueva demanda de 1962, Bélgica versus España). Sentencia de 5 de febrero de 1970.

<sup>213</sup> CPJI (1923) Opinión Consultiva sobre decretos de Nacionalidad en Túnez y Marruecos. Serie B, No.4. Sentencia de 28 de junio de 1923, párr. 40.

<sup>214</sup> CPA (1928) Asunto Isla de Palmas entre Países Bajos y Estados Unidos. Fallo arbitral del 4 de abril de 1928, 839.

<sup>215</sup> Carrillo Salcedo, J. A. (2000). Derechos Humanos y Derecho Internacional. Op., cit., 80.

mecanismos de control migratorio, si bien responden al ejercicio soberano del Estado de regular en materia migratoria el control de sus fronteras, también se ve sometido a los límites que el DIDH establezca para evitar la violación de derechos humanos.

En ese sentido, en base a esta tensión presente entre la promoción y garantía de derechos humanos, y la preocupación del Estado por asegurar sus fronteras externas, es que estos han implementado diferentes políticas migratorias frente a grandes movilizaciones de personas. Esta última situación es lo que se ha denominado como “securitización”, donde el Estado establece medidas poniendo énfasis en la protección y aseguramiento de fronteras con la finalidad de garantizar la seguridad nacional<sup>216</sup>, lo cual puede criminalizar migrantes sin tomar en cuenta un análisis individual de las circunstancias que los ha colocado en situación de vulnerabilidad. Además, las políticas migratorias bajo el enfoque de la securitización pueden implicar, en la práctica, la imposición de requisitos muy costosos o difíciles de cumplir, y esto podría significar incluso un filtro por estatus socio-económico<sup>217</sup>.

De otro lado, un enfoque basado en derechos humanos, es aquel que reconoce la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes e instaura una regulación integrando las normas y estándares de protección de derechos<sup>218</sup>. A modo de ejemplo, tenemos las políticas migratorias de Estados latinoamericanos que incorporaron en sus ordenamientos la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, y lo aplican en la práctica; lo cual ha sido reconocido por ACNUR como un modelo de legislación centrado en los derechos humanos<sup>219</sup>.

---

<sup>216</sup> Freier, L. & Castillo, S. (2020). El presidencialismo y la “Securitización” de la Política Migratoria en América Latina: un análisis de las Reacciones Políticas frente al desplazamiento de Ciudadanos Venezolanos. *INTERNACIA* 1(20), 11.

<sup>217</sup> *Ibid.*, 12.

<sup>218</sup> Berganza, I., Blouin, C. & Freier, L. (2020). El Elemento Situacional de Violación Masiva de Derechos Humanos de la Definición Ampliada de Cartagena: Hacia una aplicación en el caso venezolano. *Revista Chilena de Derecho* 47 (3), 391.

<sup>219</sup> *Ibid.*, 388.

## **2.2. Obligaciones generales del Estado en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

Desde una visión general, los Estados partes de los instrumentos de derechos humanos creados en el marco del SUDH, tienen obligaciones de garantizar el disfrute de los derechos de todas las personas, sin discriminación. En el referido sistema, el tratado que regula de manera específica la protección de los derechos de los trabajadores migratorios es la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias<sup>220</sup> (en adelante CTM). Dicho instrumento establece obligaciones que los Estados deben cumplir con la finalidad de garantizar los derechos de los trabajadores migrantes en el proceso de sus trayectorias migratorias.

Cabe precisar que los derechos contenidos en la CTM deben ser leídos en paralelo con la protección que ofrecen otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Así, este análisis debe ser de manera sistemática a la luz del *corpus iuris* del derecho internacional, con la finalidad de reforzar la salvaguarda de derechos específicos, dado que el alcance de protección es para todas las personas.

Al respecto, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, PIDCP) ofrece mayor protección<sup>221</sup> en cuanto al derecho de reunión pacífica, contenido en el artículo 21; o en cuanto derechos relativos a la familia, la posibilidad de contraer libremente matrimonio, conforme al artículo 23 inciso 2. Además, es más específica respecto de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad como la protección especial a niños contenida en el artículo 24, y a las minorías étnicas, conforme el artículo 27 del PIDCP.

---

<sup>220</sup> Convención adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

<sup>221</sup> Comité CTM (2013). Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares. CMW/C/GC/2, documento de fecha 28 de agosto de 2013, párr. 9.

De igual forma ocurre respecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC), cuyo alcance de protección es más amplio<sup>222</sup> que el que ofrece la CTM. En cuanto a los derechos laborales, destaca la garantía que ofrece al derecho de huelga de los trabajadores en el artículo 8 del PIDESC; la protección especial a las madres antes y después del parto conforme al artículo 10 inciso 2; el reconocimiento del derecho a un nivel de vida adecuado que incluye alimentación, vestido y vivienda adecuada en el artículo 11 inciso 1; y finalmente, garantía de los derechos culturales conforme al artículo 15 del PIDESC.

Si bien el desarrollo de los derechos contenidos en la CTM por parte del Comité no ha sido tan extenso, y es más bien reciente, es cierto también que, tanto en el SUDH como en sistemas regionales, se garantizan los derechos de todas las personas por igual. Además, en dichos sistemas se han desarrollado estándares específicos de protección de los derechos de las personas migrantes, por lo que este diálogo sistemático entre instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, nos permitirá identificar cuáles son los parámetros y las obligaciones estatales pertinentes para la formulación de medidas adecuadas de control migratorio.

### **2.2.1. No hacer y hacer: obligaciones de respeto y garantía de los Estados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

El SIDH ha impulsado un desarrollo normativo y jurisprudencial sobre los derechos de las personas migrantes. La protección se materializa en las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos de toda persona bajo la jurisdicción de los Estados partes de la CADH, en el marco de los artículos 1.1 y 2 de la misma.

La DADH fue el primer instrumento de este sistema en el que se precisa que: “[...] los Estados americanos han reconocido que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento

---

<sup>222</sup> *Ibíd.*

los atributos de la persona humana<sup>223</sup>. De esta forma, los derechos contenidos en la mencionada declaración extienden su ámbito de aplicación sobre todas las personas sin distinción en base a su nacionalidad.

Al respecto, la CIDH ha señalado que aquellos países que no han ratificado la CADH, se ven igualmente vinculados por las obligaciones contenidas en la DADH. Si bien, este último instrumento fue adoptado como una declaración y no como un tratado, es por acuerdo de los Estados miembros de la OEA<sup>224</sup>, que sus disposiciones contienen y definen derechos humanos tal y como fue precisado en la Opinión Consultiva No. 10 de la Corte IDH, sobre la interpretación de la DADH en el marco del artículo 64 de la CADH<sup>225</sup>.

Los Estados se rigen bajo las obligaciones generales de respeto, garantía y no discriminación contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la CADH, cuya presencia regulará el marco de protección de los derechos humanos sobre toda acción u omisión estatal<sup>226</sup>. Asimismo, las disposiciones mencionadas requieren que el Estado adopte las medidas necesarias para lograr el goce efectivo de los derechos de todas las personas bajo su jurisdicción<sup>227</sup>.

Respecto de la obligación de respeto, nos encontramos ante un mandato de carácter negativo, dado que el Estado deberá “abstenerse de cometer actos que conculquen los derechos y libertades fundamentalmente reconocidas por la Convención”<sup>228</sup>. En ese

---

<sup>223</sup> Extraído del segundo considerando que adopta la DADH.

<sup>224</sup> CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Op., cit., párr. 124.

<sup>225</sup> Corte IDH (1989) Opinión Consultiva OC-10/89 sobre la Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Publicada el 14 de julio de 1989, párr. 43.

<sup>226</sup> Corte IDH (1988). Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo, sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C No.4, párr. 169.

<sup>227</sup> Corte IDH (2006). Caso Baldeón García vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147, párr. 81.

<sup>228</sup> Corte IDH (2018). Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C. No. 346, párr. 121.

sentido, el Estado tiene la obligación primaria de no violar los derechos humanos, es decir limitar su accionar y no hacer todo aquello que pueda devenir en una vulneración de derechos. Cabe señalar, que entre los casos más significativos que la Corte IDH ha conocido en cuanto a la violación de la obligación de respeto por parte del Estado, principalmente destacan los casos relacionados a “desapariciones forzadas, masacres, ejecuciones extrajudiciales y tortura”<sup>229</sup>.

De esta manera, el Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por la sola verificación de acciones u omisiones que hayan permitido la perpetración de violaciones de derechos humanos, o que exista una obligación del Estado que no haya cumplido<sup>230</sup>. Este es el sentido de la obligación de respeto en relación a la restricción del ejercicio del poder estatal<sup>231</sup> en todos sus niveles.

Por lo tanto, el deber de respeto frente a los derechos de las personas migrantes, se cumplirá en tanto que el Estado se abstenga de propiciar, estimular, favorecer o profundizar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas migrantes<sup>232</sup>. Esta obligación recae principalmente en las normas y políticas migratorias que el Estado establezca en su ordenamiento jurídico, tal y como la Corte IDH precisa en su Opinión Consultiva No. 18, señala que el objetivo de las políticas migratorias debe considerar esencialmente el deber de respetar los derechos humanos<sup>233</sup>.

---

<sup>229</sup> Ferrer Mac-Gregor, E., & Pelayo Moller, C. (2012). La obligación de "respetar" y "garantizar" los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la corte interamericana: Análisis del artículo 1° del cto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano. *Estudios constitucionales*, 10(2), 153. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000200004>

<sup>230</sup> Corte IDH (2015) Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Excepciones Preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 263.

<sup>231</sup> Corte IDH (2012) Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia. Excepciones Preliminares, fondo y reparaciones. Serie C No. 259, párr. 189.

<sup>232</sup> Corte IDH (2010) Caso Vélez Loo vs. Panamá. Op., cit., párr. 207.

<sup>233</sup> Corte IDH (2003) Opinión Consultiva OC-18/03. Op., cit., párr. 168.

Por otro lado, respecto de la obligación de garantía, al igual que la de respeto, debe cumplirse en toda circunstancia y contexto<sup>234</sup>. Esta obligación es de carácter positivo en tanto que se exige la adopción de medidas para efectivamente satisfacer los derechos de las personas, dado que se encuentra íntimamente ligado con el reconocimiento de los atributos inherentes de la dignidad humana<sup>235</sup>.

El cumplimiento de la obligación de garantía exige que el Estado actúe para generar medidas e implementar acciones garantistas<sup>236</sup> de los derechos en todos los contextos posibles, lo que implica crear las condiciones para evitar que se produzcan violaciones de derechos humanos<sup>237</sup>. Asimismo, la Corte IDH considera que de esta obligación se desprenden deberes de medio o comportamiento, y prevención de vulneraciones<sup>238</sup>, por lo que el Estado debe organizar todo su aparato gubernamental para asegurar el goce efectivo de los derechos. De esta manera, en el caso Velásquez Rodríguez contra Honduras, precisa que el deber de garantía comprende cuatro obligaciones básicas: prevención, investigación, sanción y reparación de violaciones de derechos humanos<sup>239</sup>.

Específicamente sobre el deber de prevención, el análisis recae sobre el conocimiento previo del Estado sobre una determinada situación y el “riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado”<sup>240</sup>, que implique dicho contexto. Asimismo, el deber de prevención se cumple cuando el Estado realiza todas las acciones posibles para evitar que se violen derechos, en tal sentido, podrá adoptar medidas generales y

---

<sup>234</sup> Remón, F. Q. (2016). La protección de los derechos humanos en el sistema interamericano: Su evolución y una visión actual. *Anuario Español De Derecho Internacional*, 32, 238. <http://dx.doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/10.15581/010.32.225-258>.

<sup>235</sup> *Ibíd.*

<sup>236</sup> Peña Zúñiga, A. (2012). Responsabilidad internacional de los estados por violación Un breve reconocimiento de las obligaciones en el marco del sistema interamericano. *Revista Jurídica Piélagus*, 11, 62. <http://dx.doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/10.25054/16576799.639>.

<sup>237</sup> Salmón, E. (2019). *Introducción al Sistema Interamericano de derechos humano*. Fondo Editorial de la Pontificia universidad Católica del Perú, 126.

<sup>238</sup> Corte IDH (2016) Caso Yarce y otras vs. Colombia. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C. No. 325, párr. 181.

<sup>239</sup> Corte IDH (1988) Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Op., cit., párr. 166-167.

<sup>240</sup> Corte IDH (2007) Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 88.

medidas específicas. En cuanto a las medidas generales, estas pueden ser de carácter “jurídico, político, administrativo y cultural”<sup>241</sup>, como por ejemplo un marco jurídico que regule tipos de protección que sean idóneos para la situación. Las medidas específicas de prevención se aplicarán cuando se identifiquen casos determinados de personas expuestas a riesgos de violencia o discriminación<sup>242</sup>.

En cuanto al deber de investigar, en reiterada jurisprudencia de la Corte IDH, se exige que la investigación sea seria, lo que implica que el Estado ponga a disposición de la misma todos los medios disponibles<sup>243</sup>. Por lo tanto, es pertinente precisar que la investigación a dicha violación debe darse de modo “independiente, imparcial y efectivo”<sup>244</sup>.

Sumado a ello, la investigación debe conllevar a la identificación de responsables, los cuales deberán ser sancionados, y se deberá garantizar el derecho a la reparación de la víctima<sup>245</sup>. En ese sentido, sobre la obligación de sancionar y reparar, la Corte IDH ha señalado que el Estado debe emprender todas las acciones pertinentes para juzgar y, de ser el caso, sancionar a los autores y partícipes<sup>246</sup> de las violaciones de derechos humanos. Además, como consecuencia de las infracciones de obligaciones internacionales, la Corte IDH también ha precisado que se requiere de ser posible la plena restitución o el restablecimiento a la situación anterior; y si no, “reparar las consecuencias que las infracciones produjeron”<sup>247</sup>.

---

<sup>241</sup> Ibid., párr. 139.

<sup>242</sup> CIDH (2013) *Derechos Humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Op., cit., párr. 377.

<sup>243</sup> Corte IDH (2015) Caso García Ibarra y otros vs. Ecuador. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306, párr. 98.

<sup>244</sup> Corte IDH (2007) Caso Zambrano Vélez y otros versus Ecuador. Op., cit., párr. 88.

<sup>245</sup> Ibidem.

<sup>246</sup> Corte IDH (2015) Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304, párr. 353.

<sup>247</sup> Corte IDH (2002) Caso Trujillo Oroza versus Bolivia. Reparaciones y costas. Sentencia del 27 de febrero de 2002. Serie C. No. 92, párr. 61.

La obligación de garantizar, en el SIDH, es particularmente especial cuando se trata de asegurar los derechos de grupos o colectivos en situación de vulnerabilidad, “ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre”<sup>248</sup>. En esta lógica, es importante destacar la protección y garantía de los derechos de las personas migrantes, sobre todo en contextos que agravan<sup>249</sup> su condición como, por ejemplo, la detención arbitraria. Por lo tanto, respecto de la obligación de garantizar los derechos de las personas migrantes, el Estado debe ejecutar todas las medidas posibles para garantizar el goce efectivo, en condiciones de igualdad, de los derechos de dicho grupo. En específico respecto de las políticas migratorias, prever que existan sistemas adecuados para evitar la violación de sus derechos.

### **2.2.2. Adecuación normativa y políticas migratorias: control de la migración de conformidad con los estándares de derechos humanos en el Sistema Europeo de Derechos Humanos**

Por otro lado, desde el SEDH, la protección de los derechos de las personas en situación de movilidad, ha sido más evidente a nivel jurisprudencial. Sin embargo, es preciso mencionar los significativos tratados existentes entre países europeos, los cuales más bien se han creado en el marco de la Unión Europea (UE).

Uno de los acuerdos más representativos es el Acuerdo Schengen de 1985, a partir del cual se eliminaron los controles fronterizos internos entre algunos Estados miembros de la UE. Este sistema sigue en construcción y en la actualidad se cuenta con el Código de Fronteras Schengen que codifica las normas de la UE<sup>250</sup>. Asimismo, en 1993 entró en vigor el Tratado de Maastricht, el cual consideró en su regulación el concepto de ciudadanía en el marco de la Unión Europea, en ese mismo marco también se encuentra

---

<sup>248</sup> Corte IDH (2006) Caso de la Masacre de Pueblo Bello versus Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2006. Serie C. No. 140, párr. 154.

<sup>249</sup> Corte IDH (2010) Caso Vélez Loor versus Panamá. Op., cit., párr. 107.

<sup>250</sup> TEDH (2013). Asunto Suso Musa versus Malta. Demanda No. 42337/12. Sentencia de 23 de julio de 2013, 22.

el Tratado de Ámsterdam, que desde su entrada en vigor en 1999, fue un llamado en conjunto a los países europeos para crear políticas comunes sobre asilo e inmigración<sup>251</sup>.

Asimismo, el seguimiento en políticas para la protección de migrantes se refleja en el Tratado de Lisboa, cuyos artículos 78 y 80 regulan el sistema común de asilo, protección subsidiaria y protección temporal<sup>252</sup>. Cabe precisar que, conforme a dicho tratado, los Estados miembros de la Unión Europea deberán establecer políticas migratorias que se rijan por los “principios de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad”<sup>253</sup>.

Además, en el marco de la UE, se han creado iniciativas como el Enfoque Global para la Migración y Movilidad (GAMM, por sus siglas en inglés), a partir del cual se han establecido objetivos de cooperación<sup>254</sup> entre Estados para prevenir la migración irregular, erradicar el tráfico de personas, y maximizar los esfuerzos para desarrollar acciones de protección para las personas migrantes<sup>255</sup>. No obstante, en la práctica estas políticas de cooperación entre Estados tienen como base la seguridad en fronteras<sup>256</sup>, y si bien existe en teoría una base transversal de protección a los derechos humanos, en la realidad las iniciativas recaen en combatir la migración irregular<sup>257</sup> más que abordar el problema de fondo.

En los últimos 10 años, en Europa se ha ido reconociendo la necesidad de establecer una estrategia acorde con los niveles de migración que ha recibido desde los países del norte de África y el este de Asia. En ese sentido, se introduce el “enfoque integrador”<sup>258</sup>

---

<sup>251</sup> Crawley, H., & Blitz, B. K. (2019). Common agenda or Europe's agenda? International protection, human rights and migration from the Horn of Africa. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 45(12), 2262. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1080/1369183X.2018.1468393>

<sup>252</sup> Manrique Gil, M. (2019). Una política de migración común: ¿Construyendo de fuera hacia adentro? *Tiempo de Paz*, 133, 81.

<sup>253</sup> Ibid., 82

<sup>254</sup> Crawley, H., & Blitz, B. K. (2019). Op., cit., 2262

<sup>255</sup> Ibidem.

<sup>256</sup> Ibid.

<sup>257</sup> Manrique Gil, M. (2019). Op., cit., 82

<sup>258</sup> Ayele, A. A. (2019). Human Rights Violation and the Migrant Detention Regimes in Europe: Views from Ethiopian Returnees. *African Renaissance (1744-2532)*, 16(1), 303.

cuyo principal interés recae en el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes<sup>259</sup>, con la finalidad de evitar que sean tratadas o como migrantes económicos o como refugiados, desde una visión simplista, y así permitir que las medidas de control migratorio sean adecuadas para cada situación y conforme a los estándares de derechos humanos<sup>260</sup>.

Ahora bien, centrando el análisis sobre el sistema europeo de derechos humanos, el principal instrumento jurídico es el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH, en adelante), el cual fue firmado en 1950 en el seno del Consejo de Europa. Este tratado, si bien no indica explícitamente la protección a personas migrantes, sí que lo hace a partir del artículo 1 que refiere el alcance de protección y garantía de derechos humanos a toda persona bajo la jurisdicción de un Estado<sup>261</sup>.

Además, sumados al CEDH, el sistema europeo cuenta con la Carta Europea Social de 1961 y la Carta Europea Social Revisada de 1996, cuya protección a las personas migrantes se desprende de la interpretación del derecho a la no discriminación en relación con otros derechos y garantías como la no expulsión<sup>262</sup>.

Al igual que el sistema interamericano, existen órganos creados a partir de dichos instrumentos internacionales y que se encargan de la supervisión del cumplimiento de los derechos. Nos referimos al Comité Europeo de Derechos Sociales (en adelante, CEDS) y, a nivel jurisdiccional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH). Este último ha reafirmado la protección a las personas migrantes a través de vasta jurisprudencia, centrándose especialmente en el derecho a la vida familiar, en el artículo 8 del CEDH, y la no discriminación vinculada al artículo 14 del mismo

---

<sup>259</sup> *Ibidem*.

<sup>260</sup> *Ibidem*.

<sup>261</sup> Estrada-Tanck, D. (2016). Undocumented Migrant Women in Europe: A Human Rights Perspective from Public International Law. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 12, 128.

<sup>262</sup> *Ibidem*.

instrumento<sup>263</sup>. El CEDH y sus protocolos regulan la migración exigiendo a los Estados obligaciones negativas como positivas. Dentro de estas últimas, se encuentra el deber de adecuar la normativa interna que se desprende del preámbulo del CEDH<sup>264</sup>.

La obligación de implementación normativa resulta de difícil cumplimiento cuando, en ocasiones, los Estados aplican arbitrariamente leyes y políticas migratorias<sup>265</sup>. Sin embargo, esta obligación es correlativa con el deber de implementar efectivamente los derechos humanos, la cual ha sido reconocida por el TEDH en tanto que existen parámetros establecidos en el DIDH que deben ser adecuadamente incorporados por los Estados, sobre todo en situaciones que puedan generar una violación al principio de no discriminación<sup>266</sup>. Asimismo, esta obligación se ve reflejada en el artículo 21 del Carta Social Europea que prevé un sistema de presentación de reportes cada dos años por parte de los Estados Partes, de modo que el CEDS pueda monitorear el cumplimiento efectivo de los derechos contenidos en el referido instrumento internacional.

Ahora bien, en específico, respecto a las medidas de control migratorio, la obligación de adecuación normativa deberá estar ligada a disposiciones sobre el acceso al territorio. En ese sentido, los Estados europeos tienen la obligación de proteger a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, especialmente de las violaciones a los derechos de las mismas por terceras partes o incluso los mismos agentes del Estado, esto incluye el proceso de entrada y recepción de extranjeros<sup>267</sup>.

Los estándares establecidos sobre el acceso al territorio, nos remiten a la sentencia Amuur contra Francia ante el TEDH, en dicho caso se evidencia que una detención en zonas de frontera que sea de carácter arbitrario, será considerada una violación al

---

<sup>263</sup> *Ibidem*.

<sup>264</sup> Esto ha sido plasmado en el sexto párrafo del Preámbulo de la Convención Europea de Derechos Humanos. Véase en: [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SPA.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf)

<sup>265</sup> Estrada-Tanck, D. (2016). *Op.*, cit., 142.

<sup>266</sup> TEDH (2017) Asunto de Khamtokhu y Aksenchil versus Rusia. Demanda N° 60367/08 y 961/11. Sentencia del 24 de enero de 2017, párr. 24.

<sup>267</sup> Ktistakis, Y. (2018). European Immigration Controls Conforming to Human Rights Standards. *New England Journal of Public Policy*, 30(2), 1.

derecho a la libertad<sup>268</sup>. Además, en cuanto a las detenciones, los Estados están obligados a las reglas de necesidad y proporcionalidad, pues todo acto contrario a estos estándares deviene en arbitrario<sup>269</sup>.

En ese sentido, el TEDH ha implementado obligaciones para evitar, principalmente, la detención arbitraria de las personas migrantes al ingresar al territorio de un Estado. Estas obligaciones se desprenden del cumplimiento del derecho a la libertad consagrado en el artículo 5.1 del CEDH, cuya garantía se da cuando se implementan salvaguardas<sup>270</sup> que puedan evitar actos arbitrarios, y en ese sentido demanda que los Estados no tengan regulaciones ambiguas<sup>271</sup> que permitan vacíos que generen desprotección a las personas migrantes, incluso si estas se encuentran en situación irregular.

Cabe precisar que, si bien se ha tratado de construir estándares altos sobre la prohibición de la detención arbitraria, en la práctica los centros de detención existen, pero estos últimos en sí no son violatorios de derechos *per se*. En ese sentido, por ejemplo, el ACNUR identificó en el 2018 que las personas migrantes interceptadas en el Mar Mediterráneo, en su tránsito a Europa, fueron detenidas en centros en Libia donde existían condiciones terribles como “acceso limitado a comida y brotes de enfermedades, además de varias muertes”<sup>272</sup>. Sin embargo, en Trípoli se abrió el Centro de Encuentro y Salida para refugiados y solicitantes de asilo vulnerables<sup>273</sup>, donde se les provee de un entorno seguro mientras se delibera una solución para su situación como el reasentamiento, la reagrupación familiar, entre otros. El referido centro ha sido

---

<sup>268</sup> TEDH (1996). Asunto Amuur vs. Francia. Demanda No. 19776/92. Sentencia de 25 de junio de 1996, párr. 52-54.

<sup>269</sup> TEDH (2006). Asunto de Üner vs. Países Bajos. Demanda No. 46410/99. Sentencia de 18 de octubre de 2006, párr. 102.

<sup>270</sup> TEDH (2016) Asunto de Khlaifia y otros vs. Italia. Demanda N° 16483/12. Sentencia de 15 de diciembre de 2016, párr. 57.

<sup>271</sup> Ibid., párr. 105

<sup>272</sup> ACNUR (2018) Travesías desesperadas: refugiados e inmigrantes llegan a Europa y a las fronteras europeas. Enero-Diciembre de 2018, 5. Disponible en: <https://www.acnur.org/5c5110f94.pdf>

<sup>273</sup> Ibid, 12.

gestionado por el ACNUR y el gobierno libanes. No obstante, siempre debería optarse por medidas menos lesivas, en esa lógica el ACNUR estableció la “Estrategia Global: alternativas a la detención 2014-2019”, donde trabaja conjuntamente con gobiernos y otros actores para proponer soluciones alternativas a situaciones de detención, o en los casos que sea necesaria e inevitable, las condiciones cumplan con los estándares internacionales<sup>274</sup>.

De otro lado, se exige también que los Estados adecúen su normativa en pos de los estándares relativos a la protección de los derechos de las personas que pertenecen a minorías y la protección contra la discriminación<sup>275</sup>, lo cual se puede reflejar en acciones tales como el respeto de los requisitos legales y procesales, la transparencia, la responsabilidad legal, y tomar todas las medidas necesarias para evitar arbitrariedades en dichos procedimientos de control<sup>276</sup>.

En conclusión, a partir de variada jurisprudencia, el TEDH se ha referido al tema de la migración y las prácticas estatales en el control de fronteras, donde se han dado conductas ilícitas por parte del Estado como expulsiones colectivas, operaciones de devolución, detención ilegal y prolongada<sup>277</sup>. Dichos actos atentan contra la obligación de adecuar la normativa interna de modo que se haga efectivo el goce de los derechos contemplados en las disposiciones del CEDH, específicamente establecidas en los artículos 3, 15 y artículo 4 de Protocolo No. 4, y además llamando a los Estados a establecer políticas de control que sean acordes con los derechos establecidos en el CEDH.

---

<sup>274</sup> ACNUR (2019) Nota sobre Detención. Disponible en: <https://www.acnur.org/detencion>

<sup>275</sup> Gatta, F. L. (2019). Migration and the Rule of (Human Rights) Law: Two “Crises” Looking in the Same Mirror. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 15, 101. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.3935/cyelp.15.2019.346>

<sup>276</sup> *Ibíd.*

<sup>277</sup> *Ibíd.*

### **2.3. Principio de igualdad y no discriminación como pilar de la formulación de medidas de control migratorio**

El principio de igualdad y no discriminación es fundamental para el respeto y garantía de los derechos humanos de todas las personas, lo que incluye evidentemente a las personas migrantes. La prohibición de no discriminación se enmarca en diferentes instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. En el artículo 7 de la DUDH, artículos 3, 4 y 26 del PIDCP, artículo 2 inciso 2 del PIDESC, artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial, artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en adelante, CEDAW), artículo 1 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (en adelante, CAT), artículo 7 de la CTM, artículos 1 y 24 de la CADH, y artículo 3 del Protocolo Adicional a la CADH en materia de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, Protocolo de San Salvador).

Como se evidencia, son varios los instrumentos internacionales que han hecho explícita la prohibición de discriminación, como reflejo de un “deber universal”<sup>278</sup>. En tal sentido, la discriminación, como se desprende de los tratados anteriormente enunciados, y como ha precisado el Comité de Derechos Humanos de la ONU (Comité de DDHH, en adelante), en su Observación General No. 18, se basa en todo tipo de “distinción, exclusión, restricción o preferencia basadas en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico, que tenga por objeto o por resultado anular, o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales”<sup>279</sup>.

---

<sup>278</sup> Corte IDH (2003) Opinión Consultiva OC-18/03. Op., cit., párr. 86.

<sup>279</sup> Comité DDHH ONU (1989) Observación General N° 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de Derechos Humanos, No discriminación. 37ª periodo de sesiones. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7, párrs. 6 y 7.

En el SIDH, los artículos 1 y 24 de la CADH hacen referencia específicamente a la prohibición de la discriminación y el derecho a la igualdad ante la ley, dispositivos que son fundamentales para la protección de los derechos de las personas migrantes. Asimismo, la Corte IDH afirmó que el principio de igualdad y no discriminación tiene naturaleza de *ius cogens*<sup>280</sup> dado que es la base jurídica transversal al orden público nacional e internacional y, por tanto, no se pueden establecer normas y políticas, incluso de carácter migratorio, que sean contrarias a este principio<sup>281</sup>.

La CIDH ha establecido dos parámetros para abordar este principio. El primero responde a la prohibición de diferencia de trato arbitraria, que puede ser una distinción, restricción o preferencia<sup>282</sup>; y el segundo, se trata de la “obligación de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos”<sup>283</sup>, lo que se configura a partir de un deber positivo por parte del Estado.

En ese sentido, sí es posible que exista un trato distinto entre nacionales y extranjeros (o incluso entre personas migrantes con distintas calidades migratorias), siempre que dicho trato distinto sea razonable, objetivo, proporcional y no lesione los derechos humanos<sup>284</sup>. Por ello, en el caso de la regulación de mecanismos de control migratorio, sí es posible que el Estado establezca reglas específicas sobre el control de ingreso y salida en su territorio, no obstante, estos mecanismos deberán ser limitados por las garantías del debido proceso y el respeto a la dignidad humana<sup>285</sup>.

De otro lado, en el SEDH, en el caso Asiáticos Africanos del Este versus Reino Unido, la antigua Comisión Europea de Derechos Humanos señaló, por primera vez, que los

---

<sup>280</sup> Corte IDH (2003) Opinión Consultiva OC-18/03. Op., cit., párr. 101.

<sup>281</sup> Salmón, E. (2019). *Introducción al Sistema Interamericano de derechos humano*. Op., cit., 223.

<sup>282</sup> CIDH (2015) *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Op., cit., párr. 187.

<sup>283</sup> *Ibidem*.

<sup>284</sup> Corte IDH (2003) Opinión Consultiva OC-18/03. Op., cit., párr. 89.

<sup>285</sup> *Ibid.*, párr. 119.

actos de discriminación racial en las medidas de control migratorio son totalmente incompatibles con el CEDH<sup>286</sup>. En dicho caso, se realizó un trato diferenciado sobre este grupo de personas basándose en características raciales, lo cual no solo iba contra el principio de no discriminación, sino también contra la dignidad humana, e incluso podría ser considerado un trato inhumano, cruel y degradante contrario al artículo 3 del CEDH, confirmado también en el año 2001 en el caso *Cyprus versus Turquía*<sup>287</sup>.

En ese sentido, si bien los Estados pueden soberanamente establecer reglas al controlar sus fronteras frente al ingreso de migrantes, no pueden exceder esta potestad y violar los derechos establecidos en el CEDH. En el mismo sentido, el TEDH añade que, un acto devendrá en discriminatorio cuando carezca de una justificación objetiva y razonable, es decir que no persiga un fin legítimo<sup>288</sup>, o que no exista una relación lógica de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo que se persigue<sup>289</sup>. En este marco, es posible distinguir parámetros para situaciones específicas en las que se podría violar la prohibición de no discriminación en la aplicación de mecanismos de control migratorio. Para ello, a continuación, se esbozarán las obligaciones que tienen los Estados y garantías en relación a la detención migratoria, cuyo análisis permitirá establecer parámetros para la formulación de medidas de control adecuados, como la visa humanitaria.

#### **2.4. Derecho a la libertad personal y prohibición de la detención migratoria arbitraria: garantías específicas**

Las personas que atraviesan medidas de control migratorio para ingresar a un Estado, usualmente se encuentran en una situación de vulnerabilidad, como se ha explicado en

---

<sup>286</sup> Ktistakis, Y. (2018). *European Immigration Controls Conforming to Human Rights Standards*. Op., cit., 1.

<sup>287</sup> *Ibidem*.

<sup>288</sup> TEDH (2006) *Asunto de Stec y otros vs. Reino Unido*. Demanda N° 65731/01 y 65900/01. Sentencia de 12 de abril de 2006, párr. 51.

<sup>289</sup> CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Op., cit., párr.187.

el capítulo primero. Es por ello que, al movilizarse y cruzar fronteras, no necesariamente serán autorizadas inmediatamente a ingresar al Estado, lo que puede acarrear situaciones de detención, privación o restricción de su libertad personal<sup>290</sup>, derecho que se encuentra amparado en el artículo 3 de la DUDH, inciso 1 del artículo 9 del PIDCP, inciso 1 del artículo 7 de la CADH y el artículo 5 del CEDH.

En este marco, es necesario identificar las condiciones de detención y las obligaciones que el Estado debe cumplir para evitar detenciones arbitrarias. Esto es especialmente necesario dado que en muchos casos se emplea el uso excesivo de la fuerza, malos tratos, desapariciones forzadas, falta de protección consular, e incluso negación de garantías del debido proceso<sup>291</sup>.

De acuerdo al Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas, la detención administrativa de personas migrantes, parte de una custodia administrativa prolongada que imposibilita recurrir la decisión por vía judicial o administrativa<sup>292</sup>. Esto puede ocurrir ya sea por la situación irregular de la persona migrante, o en el caso que haya infringido las medidas de control migratorio o los términos de su residencia legal, conforme al ordenamiento jurídico interno del Estado. En ese sentido, coincidimos con la CIDH al precisar que la infracción de una norma administrativa no representa un bien jurídico protegido que amerite la privación de la libertad<sup>293</sup>.

Asimismo, cualquier forma de detención o custodia administrativa de una persona migrantes deberá ser aplicada solo como medida excepcional de *última ratio*, en el período más corto posible y siguiendo el análisis de razonabilidad y fin legítimo de la

---

<sup>290</sup> Lesser, T. (2009) The Role of United Nations Special Procedures in Protecting the Human Rights of Migrants, *Refugee Survey Quarterly*, 28, (4), 149.

<sup>291</sup> *Ibidem*.

<sup>292</sup> ACNUDH (2018) *Deliberación Revisada N° 5 sobre la privación de libertad de las personas migrantes del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias*. A/HRC/39/45, párr. 1

<sup>293</sup> CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Op., cit., párr. 384.

medida<sup>294</sup>. Esto último implica que una medida de detención será válida cuando sea estrictamente necesaria, y se adecúe a un análisis de proporcionalidad frente al fin legítimo que persigue. En ese sentido, dado que el internamiento tiene consecuencias en la salud física y mental de las personas migrantes<sup>295</sup>, se exige que la privación se lleve a cabo en dependencias apropiadas, higiénicas y que no representen una medida de castigo o se asemejen a centros de detención penitenciaria<sup>296</sup>.

Además, la CIDH ha observado el uso arbitrario de medidas de detención a personas migrantes con la finalidad de desalentar la migración irregular, dado que existe una amplia discrecionalidad por parte de las autoridades en el manejo del control migratorio<sup>297</sup>. Estas acciones exceden el legítimo interés del Estado de controlar y regular la migración irregular que conllevan a detenciones arbitrarias<sup>298</sup>, vulnerando así el derecho a la libertad y seguridad personal de dichas personas.

En esa lógica, evidenciamos que hay un gran riesgo de vulnerar derechos cuando las políticas de control migratorio no se formulan bajo un enfoque de derechos humanos, y por tanto, imponen medidas de detención por infracciones administrativas. A modo de ejemplo, el caso del sistema de detención migratoria canadiense ha sido duramente cuestionado, puesto que contempla la detención a personas que no tienen documentos de viaje o que estos son inválidos<sup>299</sup>, basándose en una fórmula de securitización de las fronteras. Lo cual no solo es criticable desde la misma acción de detención, sino que

---

<sup>294</sup> ACNUDH (2018) *Deliberación Revisada N° 5 sobre la privación de libertad de las personas migrantes del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias*. Op., cit., párr. 12.

<sup>295</sup> Comité DDHH ONU (2014) Observación General N° 35. Comentarios generales adoptados por el Comité de Derechos Humanos sobre libertad y seguridad personales. UN Doc. CCPR/C/GC/35, párr. 18.

<sup>296</sup> *Ibidem*.

<sup>297</sup> CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Op., cit., párr. 384

<sup>298</sup> Lesser, T. (2009) The Role of United Nations Special Procedures in Protecting the Human Rights of Migrants. Op., cit., 149.

<sup>299</sup> Silverman, S. J. (2019). What Habeas Corpus Can (and Cannot) Do for Immigration Detainees: *Scotland v Canada and the Injustices of Imprisoning Migrants*. *Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit Et Société*, 34(1), 154.

incluso esto conlleva a una detención prolongada, dado que Canadá debe esperar a que el Estado receptor acepte que el detenido es su nacional y luego presente un documento de viaje o pasaporte válido<sup>300</sup>.

Por ello, es necesario que los Estados formulen y apliquen medidas idóneas para garantizar el debido proceso y la oportunidad para cuestionar las medidas otorgadas en los procedimientos de control migratorio. Si no se garantiza el debido proceso y un trato humano, la detención deviene en arbitraria<sup>301</sup> y genera una violación a los derechos de las personas migrantes.

En ese sentido, es necesario que se establezcan garantías mínimas comunes en los ordenamientos jurídicos que contemplan la detención migratoria. En primer lugar, una persona detenida debe ser informada<sup>302</sup>, en lenguaje entendible, simple y no-técnico, las razones de hecho y legales por las cuales se produjo la privación de su libertad, de modo que pueda cuestionar dicha medida en un procedimiento administrativo o jurisdiccional de ser el caso. Es preciso diferenciar dos momentos en esta situación, para válidamente cumplir con la obligación de informar adecuadamente<sup>303</sup>. Al momento de la detención, deben ser inmediatamente informados de las razones por las cuales se produce dicha detención; y, en un segundo momento, se deberá notificar a la persona, sin demora, las acusaciones formuladas contra las mismas<sup>304</sup>.

El TEDH, por su parte, en variada jurisprudencia como el caso *Khlaifia y otros versus Italia*, así como el caso *Abdolkhani y Karimnia versus Turquía*, ha señalado que la información sobre las razones de detención debe ser apropiada y prontamente comunicada. En ambos casos, se determinó la violación a las disposiciones del derecho

---

<sup>300</sup> *Ibidem*.

<sup>301</sup> Lesser, T. (2009) *The Role of United Nations Special Procedures in Protecting the Human Rights of Migrants*. Op., cit., 150.

<sup>302</sup> Turanjanin, V., & Soković, S. (2019). *Migrants in Detention: The Approach of the European Court of Human Rights*. *TEME: Casopis Za Društvene Nauke*, 43(4), 973. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.22190/TEME191007057T>

<sup>303</sup> ONU (2014) *Observación General N° 35*. Op., cit., párr. 24

<sup>304</sup> *Ibidem*.

a la libertad y seguridad personal, contenidas en el artículo 5 del CEDH, porque las personas migrantes detenidas no solo no fueron informadas de las razones de detención, sino que tampoco se les informó de las vías adecuadas para cuestionar dicha decisión<sup>305</sup>.

El derecho a la revisión de la legalidad de la medida de detención debe ser considerado en este contexto. Al respecto, las personas migrantes deben tener a su disposición vías legales que permitan cuestionar si la detención fue legítima o no. Además, el TEDH en el caso *Khlaifia y otros versus Italia*, ha señalado que la orden de denegación de entrada al territorio no puede considerarse argumento válido para legitimar la detención<sup>306</sup>.

En paralelo con el derecho a la revisión, se encuentra el acceso a un juez competente que evalúe la detención. Ahora bien, si esta ocurre durante un procedimiento migratorio, dicha medida debe encontrarse regulada en el ordenamiento jurídico, y seguir el análisis de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, de lo contrario devendrá en arbitraria<sup>307</sup>. Además, el plazo de duración de la detención debe ser el más breve posible y estar estipulado explícitamente en el ordenamiento jurídico del Estado. Si se excede el plazo o este se vuelve indefinido<sup>308</sup>, entonces será un elemento esencial para declarar la arbitrariedad de la detención.

En la misma línea, la Corte IDH ha previsto que cualquier tipo de privación por motivos migratorios debe seguir un análisis previo para que la medida sea legítima. Al respecto, prevé requisitos específicos: la medida de detención debe estar prevista en el ordenamiento jurídico y ser analizada bajo los parámetros de proporcionalidad, idoneidad, necesidad y perseguir un fin legítimo<sup>309</sup>:

---

<sup>305</sup> Turanjanin, V., & Soković, S. (2019). *Migrants in Detention: The Approach of the European Court of Human Rights*. Op., cit., 973.

<sup>306</sup> *Ibid.*, 974.

<sup>307</sup> ACNUDH (2018) *Deliberación Revisada N° 5 sobre la privación de libertad de las personas migrantes del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias*. Op., cit., párr. 20.

<sup>308</sup> *Ibid.*, párr. 25 y 26.

<sup>309</sup> Corte IDH (2010) *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Op., cit., párr. 181, 182 y 183.

*“A efectos de que la medida privativa de libertad no sea arbitraria: i) que la finalidad de las medidas que priven o restrinjan la libertad sea compatible con la Convención; ii) que las medidas adoptadas sean las idóneas para cumplir con el fin perseguido; iii) que sean necesarias, en el sentido de que sean absolutamente indispensables para conseguir el fin deseado y que no exista una medida menos gravosa respecto al derecho intervenido entre todas aquellas que cuentan con la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto, razón por la cual el Tribunal ha señalado que el derecho a la libertad personal supone que toda limitación a éste deba ser excepcional, y iv) que sean medidas que resulten estrictamente proporcionales, de tal forma que el sacrificio inherente a la restricción del derecho a la libertad no resulte exagerado o desmedido frente a las ventajas que se obtienen mediante tal restricción y el cumplimiento de la finalidad perseguida. Cualquier restricción a la libertad que no contenga una motivación suficiente que permita evaluar si se ajusta a las condiciones señaladas será arbitraria y, por tanto, violará el artículo 7.3 de la Convención.”<sup>310</sup>*

(subrayado propio)

En este orden de ideas, la detención en contextos migratorios deberá tener un carácter excepcional y ser aplicada como última medida, la cual no puede desnaturalizarse deviniendo en una medida punitiva. Asimismo, tal y como se ha desarrollado en el presente acápite, la medida de detención debe atravesar el análisis de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad, con las precisiones realizadas por los órganos de tratados en materia de derechos humanos.

Cabe señalar que la situación actual de pandemia ocasionada por el Covid-19, exige que los Estados tomen mayores precauciones en aras de salvaguardar los derechos de las personas detenidas. En ese sentido, en el marco de las medidas provisionales

---

<sup>310</sup> Ibid., párr. 166.

otorgadas en el caso Vélez Loo versus Panamá en junio de 2020, la Corte IDH ha precisado que el Estado debe garantizar de manera oportuna, apropiada y sin discriminación los derechos a la vida y la salud de las personas que se encuentran detenidas en las estaciones de recepción migratoria<sup>311</sup>, para lo cual ha hecho referencia a una lista de medidas necesarias para la garantía de tales derechos. Entre estas medidas podemos destacar las siguientes: i) reducir el hacinamiento, ii) garantizar el respeto del principio de no devolución, iii) adoptar medidas para prevenir riesgos de violencia, en particular de carácter sexual, iv) establecer protocolos de prevención de contagio del Covid-19; entre otras medidas.

Asimismo, la CIDH ha enfatizado que, en el contexto del Covid-19, las personas en contextos de movilidad humana<sup>312</sup> se encuentran en situación de vulnerabilidad y, por tanto, los Estados deben evitar el empleo de estrategias de detención migratoria y otras medidas que puedan aumentar los riesgos de contaminación y propagación del Covid-19<sup>313</sup>. De igual forma, sobre las personas migrantes detenidas, se debe verificar las condiciones sanitarias en las que se encuentran, así como evaluar la implementación de mecanismos para la liberación de aquellas personas que se encuentran en centros de detención<sup>314</sup>.

Finalmente, enfatizar que la consideración de estos estándares es pertinente en la implementación de medidas de control migratorio de entrada al territorio, como las visas humanitarias, dado que estas pueden servir como un medio alternativo para evitar la detención, dado que no solo permite identificar a las personas migrantes que necesitan

---

<sup>311</sup> Corte IDH (2020) Caso Vélez Loo vs. Panamá. Adopción de Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de julio de 2020, párrs. 34-36.

<sup>312</sup> Llámese personas migrantes, solicitantes de asilo, personas refugiadas, apátridas, víctimas de trata de personas y personas desplazadas internas.

<sup>313</sup> CIDH (2020) *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución No. 1/2020. Adoptada con fecha 20 de abril de 2020, párr. 58.

<sup>314</sup> *Ibíd.*

ingresar al territorio, sino también que permite garantizar la protección de sus derechos y una integración segura al Estado de destino.

## **2.5. Principio de no devolución en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

El principio de no devolución o *non-refoulement* opera en el ámbito de aplicación tanto del Derecho Internacional de los Refugiados (en adelante, DIR), como en el DIDH. En ese sentido, ha sido plasmado en el artículo 33 inciso 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en adelante, Convención de 1951), instrumento que se complementa con el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. También se encuentra en los Protocolos N° 11 y 14 del CEDH. Asimismo, dicho principio está previsto en el artículo 22 inciso 8 de la CADH, cuyo contenido expresa:

*“[E]n ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.”<sup>315</sup>*

Bajo este marco normativo, se entiende que el principio de no devolución establece la prohibición de transferir a una persona, de la autoridad de un país a otra, toda vez que existan razones suficientes de creer que dicha persona estará en peligro de ser sujeto de violaciones de derechos fundamentales<sup>316</sup>. Asimismo, este principio establece la prohibición a los Estados de que estos impidan u obstaculicen los procedimientos de asilo para los refugiados y solicitantes de asilo que buscan protección, independientemente de su situación migratoria regular<sup>317</sup>.

---

<sup>315</sup> Artículo 22, inciso 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>316</sup> CICR (2018) Note on migration and the principle of non-refoulement. *International Review of the Red Cross*, (99), 346.

<sup>317</sup> Coen, A. (2018). International order, the rule of law, and US departures from refugee protection. *International Journal of Human Rights*, 22(10), 1272. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1080/13642987.2018.1454910>

Cabe señalar que, en la actualidad, hay un consenso universal en cuanto a la naturaleza consuetudinaria del principio de no devolución, por lo que su vinculatoriedad se extiende a todos los Estados, independientemente de si han suscrito o no la Convención de 1951<sup>318</sup>. Esto último ha sido reforzado por su relación con el reconocimiento del derecho a buscar y recibir asilo, así como con el derecho a no ser sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>319</sup>. Asimismo, lo ha afirmado el ACNUR, al precisar que se cumple la práctica estatal o el elemento material de la costumbre, en tanto que, la no devolución ha sido así como en los ordenamientos jurídicos de numerosos Estados<sup>320</sup>; del mismo modo, se cumple la *opinio iuris* en tanto que se reconoce su carácter normativo aceptado universalmente<sup>321</sup>.

En ese sentido, desde el DIR, conforme a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, el principio de no devolución obliga, en principio, a los Estados partes de dicho instrumento, quienes pueden ser agentes de persecución. No obstante, bajo la consideración del ACNUR es posible que también existan agentes no estatales de persecución como, por ejemplo, individuos con relación de parentesco<sup>322</sup>. De igual manera, la aplicación de este principio protege a las personas que califican como refugiadas bajo los elementos que la misma Convención de 1951 ha establecido,

---

<sup>318</sup> Vigo, C. (2019). *Estándares Jurídicos para garantizar el Derecho a la No Devolución en el Marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Especial atención a algunos grupos en situación de vulnerabilidad*. Tesis para optar por el título de abogada. Lima: PUCP, 42.

<sup>319</sup> CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Op., cit., párr. 438.

<sup>320</sup> ACNUR (1994) The principle of Non Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93. Publicado el 31 de enero de 1994, párr. 8.

<sup>321</sup> *Ibidem*.

<sup>322</sup> ACNUR (2002) Directrices sobre Protección Internacional N° 1. La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1º(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967. HCR/GIP/02/01. Publicada el 07 de mayo de 2002, párr. 19.

aquellos que esencialmente se caracterizarán por un fundado temor de sufrir persecución<sup>323</sup>.

Por otro lado, es necesario precisar que, en el SIDH, se ha reconocido el principio de no devolución como un derecho humano autónomo<sup>324</sup> consagrado en el inciso 8 del artículo 22 de la CADH como garantía de no ser expulsado o devuelto del territorio de un Estado a otro donde exista un riesgo de violación del derecho a la vida o libertad personal de un extranjero. A propósito de este derecho, se derivan ciertas garantías como “la prohibición de expulsión de nacionales y a no ser privado del derecho a ingresar al territorio del que se es nacional, el derecho de buscar y recibir asilo, el principio de no devolución, y la prohibición absoluta de expulsiones colectivas de extranjeros”<sup>325</sup>.

Sumando a esta construcción del contenido de principio de no devolución como derecho autónomo, la Corte IDH en el caso Familia Pacheco Tineo versus Bolivia reconoce el derecho de toda persona extranjera a la no devolución, “cuando su vida, integridad y/o libertad estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre”<sup>326</sup>. Asimismo, amplía la el ámbito de protección a todas las personas extranjeras, no solo a los solicitantes de asilo o refugiados, como se establece desde el DIR<sup>327</sup>.

A su vez, la Corte IDH ha precisado que, cuando una persona migrante alegue un riesgo de sufrir una violación a sus derechos producto de una violación al principio de no devolución, el Estado deberá prever todas las medidas necesarias para realizar una

---

<sup>323</sup> Vigo, C. (2019). *Estándares Jurídicos para garantizar el Derecho a la No Devolución en el Marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Especial atención a algunos grupos en situación de vulnerabilidad*. Op., cit., 25.

<sup>324</sup> Ibid., 52.

<sup>325</sup> CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Op., cit., párr. 46.

<sup>326</sup> Corte IDH (2013) Caso Familia Pacheco Tineo versus Bolivia. Op., cit., párr. 135.

<sup>327</sup> Ibid., párr. 140.

evaluación preliminar<sup>328</sup>. Esto último quiere decir que, se deben prever garantías mínimas para que la persona migrante pueda tener la oportunidad de “exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión”<sup>329</sup>.

Estas denegaciones de entrada, prácticas de no admisión o devoluciones sumarias se encuentran directamente relacionadas con las medidas de control migratorio de cada país, es decir, tienen correlación con la formulación de las visas humanitarias en tanto que estas pueden tener verdadero impacto en la garantía de los derechos de las personas migrantes. Por ello, a continuación, analizaremos las obligaciones del Estado, en el marco del derecho a la no devolución, específicamente frente a situaciones donde se pueden establecer medidas de control migratorio.

### **2.5.1. Rechazo en frontera o las también llamadas “Devoluciones en caliente”**

Como se ha evidenciado previamente, el principio de no devolución representa la piedra angular de protección para las personas migrantes, tanto en el Derecho Internacional de los Refugiados, como en el DIDH. No obstante, muchos Estados han negado la aplicación extraterritorial de este principio en el proceso de control externo de migración, como por ejemplo en la interdicción o intercepción de personas migrantes en alta mar<sup>330</sup>. A pesar de ello, el TEDH en el emblemático caso Hirsi Jama y otros contra Italia<sup>331</sup>, ha rebatido exitosamente esta oposición estatal. De modo que, ha ampliado el ámbito de aplicación del principio de no devolución de manera extraterritorial<sup>332</sup>.

De este modo, es posible la aplicación más allá del territorio estatal del referido principio. Así, el TEDH ha querido, mediante la aplicación conjunta del artículo 1 y 3 del CEDH,

---

<sup>328</sup> Ibid., párr. 136

<sup>329</sup> Ibidem.

<sup>330</sup> Kim, S. (2017). Non-Refoulement and Extraterritorial Jurisdiction: State Sovereignty and Migration Controls at Sea in the European Context. *Leiden Journal of International Law*, 30(1), 50. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1017/S0922156516000625>

<sup>331</sup> TEDH (2012). Asunto Hirsi Jamaa y otros versus Italy. Demanda No. 27765/09. Sentencia de 23 febrero de 2012, párr. 155.

<sup>332</sup> Ibidem.

extender la protección de las personas migrantes contra la expulsión a través de la ampliación de la jurisdicción de los Estados que, si bien es territorial en principio, en algunos casos, es posible que la conducta de los Estados produzca efectos fuera de su territorio que le hagan responsable de las violaciones a los derechos humanos de los migrantes<sup>333</sup>.

El mismo criterio se ha establecido en el sistema interamericano de derechos humanos. Al respecto, la CIDH en el caso *Personas Haitianas o Haitian Boat People*, encontró que Estados Unidos había violado el principio de no devolución<sup>334</sup>, toda vez que generó obstáculos a los peticionarios en el “ejercicio de buscar el derecho a asilo en territorio extranjero”<sup>335</sup>. Es decir, no declaró la violación por actos cometidos en su territorio, sino por las consecuencias que resultaron en otro territorio que impidieron el goce de sus derechos, en específico, de buscar asilo.

En ese sentido, cuando nos referimos al rechazo en frontera, si bien este no está expresamente contemplado en la Convención de 1951, sí es posible afirmar, por el desarrollo previamente realizado sobre el ámbito territorial de aplicación del principio de no devolución, que el acto de devolver puede cubrir el rechazo en frontera<sup>336</sup>. Lo que implica que el principio de no devolución debe ser respetado en todo lugar, sea zonas de tránsito o en fronteras, sea de forma territorial o marítima<sup>337</sup>. Esto también ha sido confirmado por el ACNUR al señalar que la observancia sobre el principio de no devolución puede darse, tanto en frontera como dentro del mismo territorio del

---

<sup>333</sup> Gatta, F. L. (2019). Migration and the Rule of (Human Rights) Law: Two “Crises” Looking in the Same Mirror. Op., cit., 116-117.

<sup>334</sup> CIDH (1997) *Personas Haitianas contra Estados Unidos*. Informe de Fondo N° 51/96. Caso 10.675. Informe de 13 de marzo de 1997, párr. 163.

<sup>335</sup> CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Op., cit., párr. 441.

<sup>336</sup> Vigo, C. (2019). *Estándares Jurídicos para garantizar el Derecho a la No Devolución en el Marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Especial atención a algunos grupos en situación de vulnerabilidad*. Op., cit., 103.

<sup>337</sup> Carbó, C. & Sanz, E. (2016). Las devoluciones en caliente: ¿Una respuesta deshumanizada?. *RJUAM* 34 (2), 376.

Estado<sup>338</sup>. Asimismo, numerosos países de la región latinoamericana han considerado en sus regulaciones la disposición expresa sobre la prohibición del rechazo en frontera como una forma de devolución. Este es el caso de países como Argentina, Bolivia, Chile, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay<sup>339</sup>.

Los rechazos en frontera o “devoluciones en caliente” son una práctica común en contextos de flujos masivos de migrantes y refugiados, donde en el marco de una medida de control migratorio, se devuelve a la persona en frontera de forma inmediata y sin ningún trámite o procedimiento de asistencia<sup>340</sup>. En ese sentido, se debe precisar que no es una devolución común, puesto que no cuenta con un procedimiento que garantice el debido procedimiento ni la tutela judicial efectiva, sino que es una medida cuya principal característica es la inmediatez<sup>341</sup>. Además, de acuerdo al ACNUR, los rechazos en frontera son prácticas que vulneran derechos, en tanto que, ni si quiera permite realizar una diferenciación entre las personas susceptibles de protección internacional, de las que no lo necesitan, privándoles su derecho al asilo y agravando su situación de vulnerabilidad<sup>342</sup>.

No obstante, en febrero de 2020, el TEDH resolvió un caso sobre prácticas de devolución en caliente en España, específicamente en Ceuta y Melilla, donde llegan refugiados del Norte de África. Nos referimos al controversial caso N.D. y N.T. contra España, en el que los dos peticionarios del caso, junto a un grupo de personas<sup>343</sup>, fueron sometidos a un proceso de expulsión sumaria en la frontera de España sin un proceso

---

<sup>338</sup> Comité Ejecutivo ACNUR (1977). Conclusión No. 6 (XXVIII sobre el Principio de No Devolución, párr. (c).

<sup>339</sup> Vigo, C. (2019). *Estándares Jurídicos para garantizar el Derecho a la No Devolución en el Marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Especial atención a algunos grupos en situación de vulnerabilidad*. Op., cit., 106.

<sup>340</sup> Carbó, C. & Sanz, E. (2016). Las devoluciones en caliente: ¿Una respuesta deshumanizada? Op., cit., 379.

<sup>341</sup> Ruiz, C. (2016) El rechazo en frontera o la denominada “devolución en caliente” y su regulación en la LOEX. *Revista de Derecho Internacional* 68 (2), 332

<sup>342</sup> *Ibid.*, 334.

<sup>343</sup> TEDH (2020) Asunto N.D y N.T. versus España. Demandas No. 8675/15 y 8697/15. Sentencia de fecha 13 de febrero de 2020, párr. 206.

individualizado previo y puestos inmediatamente en manos de autoridades de Marruecos<sup>344</sup>. El TEDH señala que los demandantes no pudieron probar la razón por la que no accedieron de forma regular a España cuando, a criterio de la Corte, esta posibilidad sí era real y efectiva, a menos que existieran razones de peso<sup>345</sup>. Y, por tanto, es legítimo que los agentes españoles no realizaran procedimientos individuales de identificación<sup>346</sup> y, en ese sentido, resuelve que no hubo violación del artículo 4 del Protocolo No. 4 del CEDH sobre la prohibición de expulsiones colectivas de extranjeros.

Al respecto, coincidimos con el voto parcialmente discrepante del Juez Koskelo, quien señala que la prohibición de expulsiones colectivas, contenida en el artículo 4 del Protocolo No. 4 del CEDH, garantiza que exista un procedimiento individualizado como requisito previo a la expulsión de extranjeros<sup>347</sup>. Sumado a ello, resulta controversial la resolución del TEDH toda vez que, en el SUDH sí se han considerado estas prácticas como vulneradoras de derechos humanos. Específicamente, nos referimos al Comité de Derechos del Niño, que resolvió un caso similar ocurrido en el mismo contexto, sobre un niño migrante que intentó ingresar a España por Melilla, donde fue sometido violentamente por la Guardia Civil española, quienes lo entregaron inmediatamente a las fuerzas marroquíes y fue deportado sumariamente a Marruecos. El dictamen emitido por el Comité CDN concluye que España violó los derechos del niño al someterlo a una expulsión sumaria que eventualmente lo expondría a un riesgo irreparable, así como no haber tenido en consideración el interés superior del niño<sup>348</sup>. En ese sentido, el TEDH, a partir de este caso, habría retrocedido en la garantía de derechos de las personas migrantes, frente a situaciones de “devoluciones en caliente”.

---

<sup>344</sup> Ibid., párr. 207.

<sup>345</sup> Ibid., párr. 211.

<sup>346</sup> Ibídem.

<sup>347</sup> TEDH (2020) Voto parcialmente discrepante del Juez Koskelo en el Asunto N.D. y N.T. versus España, párr. 2-3.

<sup>348</sup> Comité CDN ONU (2019). Dictamen aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones respecto de la comunicación núm. 4/2016. Dictamen de 26 de noviembre de 2019, párr. 14.6.

Finalmente, en el SIDH, es preciso también referirnos a la devolución directa e indirecta<sup>349</sup>. En el primer caso, la devolución directa ocurre cuando se postergan todas las garantías del debido proceso de la persona frente a la medida de expulsión<sup>350</sup>, es decir no se le permite oportunidad alguna de cuestionar la medida mediante procedimientos adecuados y efectivos. En el caso de la expulsión indirecta, esta ocurre cuando se transfiere a una persona a otro Estado donde se conoce que existe un peligro de persecución y por tanto eventual violación de sus derechos<sup>351</sup>. También se da en el caso que es enviado a un Estado que luego pueda disponer su retorno al lugar donde sufría la misma persecución<sup>352</sup>. Algunos autores como Gatta, consideran que este caso es la denominada “*chain refoulement*”<sup>353</sup> o cadena de devolución. Este concepto se refiere a que un Estado también puede ser responsable cuando traslade a un Estado intermediario que podría expulsarlo a un tercer Estado, donde la persona pueda sufrir violaciones a sus derechos<sup>354</sup>.

## **2.6. Garantías específicas del principio de unidad familiar en contextos de control migratorio**

A propósito de la violación al principio de no devolución, se ha dado un incremento en las separaciones familiares como política para disuadir la entrada ilegal de personas migrantes y solicitantes de asilo<sup>355</sup>. Esto genera especial preocupación porque los Estados tienen el deber de cumplir con las obligaciones internacionales a las que se han sometido y, por tanto, moderar sus normas y políticas a ese fin.

---

<sup>349</sup> CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Op., cit., párr. 441

<sup>350</sup> CIDH (2011) *Jon Doe contra Canadá*. Informe de Fondo N° 78/11. Caso 12.586. Informe de 21 de 21 de julio de 2011, párr. 116.

<sup>351</sup> *Ibid.*, párr. 445.

<sup>352</sup> Corte IDH (2013) *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Op., cit., párr. 153.

<sup>353</sup> Gatta, F. L. (2019). *Migration and the Rule of (Human Rights) Law: Two “Crises” Looking in the Same Mirror*. Op., cit., 116.

<sup>354</sup> *Ibidem*.

<sup>355</sup> Coen, A. (2018). *International order, the rule of law, and US departures from refugee protection*. Op., cit., 1278.

El principio de unidad familiar, así como en sus expresiones de prohibición a las interferencias arbitrarias a la vida familiar o protección a la vida familiar, se encuentra regulado por diferentes instrumentos internacionales. Está contemplado en los artículos 17 y 23 del PIDCP, en los artículos 14 y 44 de la CTM, artículos 9, 10 y 16 de la CDN, artículos 11 inciso 2 y 17 de la CADH, artículo 8 del CEDH y artículo 18 de la Carta Africana. Para la garantía efectiva de este derecho, es necesario que el Estado adecúe sus normas y políticas migratorias, sobre todo aquellas relacionadas a “expulsiones o deportaciones de personas con vínculos familiares”<sup>356</sup>. De modo que, pueda cumplir con la protección del derecho a la protección de la vida familiar, puesto que dicha práctica estatal puede significar una injerencia arbitraria en la vida familiar<sup>357</sup>.

Asimismo, se espera que los Estados introduzcan normas y políticas que permitan tener en consideración el interés superior del niño, de la familia y el estado de salud de las personas migrantes<sup>358</sup>. Estas consideraciones deben ser particularmente observadas cuando nos referimos a medidas de control migratorio que pueden devenir en la devolución de la persona migrante. En ese contexto, el TEDH establece ciertos parámetros para que los Estados puedan considerar al momento de analizar procesos de expulsión, tales como: “la situación familiar, el conocimiento de la acción delictiva de la pareja al comenzar la relación, la existencia de hijos y su edad, las dificultades que podrían surgir en el país de destino para la pareja y los niños, el interés superior del niño, los lazos de las personas con el país del que son expulsadas y con el de destino”<sup>359</sup>

---

<sup>356</sup> CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Op., cit., párr. 346.

<sup>357</sup> *Ibidem*.

<sup>358</sup> Sampaio, P. C., & Carvalhais, I. E. (2019). The Meaning of Detention on Life Trajectories and Self-Identities: the Perspectives of Detained Migrants in a Removal Centre in Portugal. *Journal of International Migration & Integration*, 20(4), 1139. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1007/s12134-018-00650-z>

<sup>359</sup> TEDH (2013) Asunto MPEV y otros vs. Suiza. Demanda No. 3910/13. Sentencia del 8 de julio de 2014, párr. 52.

Asimismo, en el sistema europeo de derechos humanos, se considera necesario realizar un análisis de razonabilidad, necesidad, proporcionalidad y persecución de fin legítimo al momento de aplicar una medida de expulsión<sup>360</sup>. En ese sentido, si es que dicha medida causa una injerencia arbitraria en la vida familiar de la persona migrante, se considerará que no es legítima, y por tanto será una violación al artículo 8 del CEDH<sup>361</sup>.

El TEDH ha especificado tres pasos a seguir para evaluar la legitimidad de la injerencia en la vida familiar: i) que la injerencia esté prevista en la norma, ii) la persecución de un fin legítimo, y iii) que la injerencia sea necesaria en una sociedad democrática<sup>362</sup>. Para explicar el último punto, señala lo siguiente:

*“Corresponde a los Estados contratantes garantizar el orden público, especialmente ejercitando su derecho a controlar, con arreglo a un principio de Derecho internacional establecido y sin perjuicio de los compromisos que se deriven para ellos de los tratados, la entrada y residencia en el país de no nacionales. Por este motivo, están facultados para expulsar de ellos a los delincuentes extranjeros. No obstante, sus decisiones en esta materia, en la medida en que vulnerarían un derecho protegido en el apartado 1 del artículo 8, deben resultar necesarias en una sociedad democrática, es decir, estar justificadas por una necesidad social acuciante y, sobre todo, proporcional al fin legítimo perseguido”<sup>363</sup>.*

Por su parte, para la Corte IDH, es necesario que en los procedimientos de expulsión se realice una evaluación individual de las circunstancias personales de cada individuo<sup>364</sup>. De esta forma, el Estado debe considerar ciertos elementos en su

---

<sup>360</sup> TEDH (2010) Asunto Bousarra vs. Francia. Demanda N° 25672/07. Sentencia del 23 de septiembre de 2010, párr. 40.

<sup>361</sup> Ibid., párr. 37.

<sup>362</sup> Ibid., párr. 41, 42 y 43.

<sup>363</sup> TEDH (2008) Asunto Mehemi v. Francia. Demanda N° 42034/04. Sentencia de 26 de septiembre de 2008, párr. 34.

<sup>364</sup> Olmos Giupponi, B. (2017). Assessing the evolution of the Inter-American Court of Human Rights in the protection of migrants' rights: past, present and future. *International Journal of*

evaluación como el historial de inmigración de la persona y el impacto en el desglose familiar producto de la expulsión<sup>365</sup>. Esto último tiene particular importancia si es que en la esfera familiar se cuenta con niños y niñas.

Asimismo, se exige que dichos procedimientos observen rigurosamente el cumplimiento de garantías procesales mínimas a la luz de los estándares internacionales. Y, en el mismo sentido que el TEDH, la Corte IDH considera que también se realice un análisis de razonabilidad y persecución de un fin legítimo para evaluar la legitimidad de las medidas y evitar que se vulnere el derecho a la protección de la unidad familiar<sup>366</sup>.

La protección sobre los menores de edad se encuentra plasmada en la Convención de los Derechos del Niño, específicamente, en el artículo 17 inciso 5 referido a la primacía del interés superior del niño<sup>367</sup>. En dicha disposición se prevé que es posible que se den situaciones en las que ocurra la separación de padres e hijos, no obstante, estas deberán ser de carácter estrictamente excepcional y ser pasibles de revisión en sede jurisdiccional<sup>368</sup>.

Asimismo, es preciso señalar que el análisis del derecho a la vida privada y familiar, está ligado a un enfoque de trayectorias migratorias<sup>369</sup>. Esto último, dado que las medidas de control migratorio, como las visas humanitarias, deberían buscar y permitir el ingreso de una persona migrante al nuevo Estado. Y es que, precisamente, la

---

*Human Rights*, 21(9), 1497. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1080/13642987.2017.1348736>

<sup>365</sup> Palacios Sanabria, M. T. (2019). Rights of Migrants: Notes on the Jurisprudence of the Interamerican Court of Human Rights. *Janus.Net: E-Journal of International Relations*, 10(2), 132. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.26619/1647-7251.10.2.9>

<sup>366</sup> Corte IDH (2014) Caso de personas haitianas expulsadas vs. República Dominicana. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 418.

<sup>367</sup> Sampaio, P. C., & Carvalhais, I. E. (2019). The Meaning of Detention on Life Trajectories and Self-Identities: the Perspectives of Detained Migrants in a Removal Centre in Portugal. *Op., cit.*, 1139.

<sup>368</sup> CIDH (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. *Op., cit.*, párr. 352.

<sup>369</sup> Sampaio, P. C., & Carvalhais, I. E. (2019). The Meaning of Detention on Life Trajectories and Self-Identities: the Perspectives of Detained Migrants in a Removal Centre in Portugal. *Op., cit.*, 1142.

vulnerabilidad de las personas se agrava cuando no cuenta con salvaguardas a las que los nacionales pueden acceder más fácilmente, como las redes de apoyo social, es decir, familia y amigos<sup>370</sup>.

Como se ha podido evidenciar, es necesario que los Estados realicen un balance razonable entre las normas, políticas y prácticas migratorias frente a la posible injerencia en la vida familiar de los migrantes. Esto es especialmente importante, dado que si a partir del análisis de razonabilidad, se prueba la arbitrariedad, entonces significaría una violación directa a los derechos humanos de las personas migrantes.

En el presente capítulo hemos podido esbozar los estándares mínimos en cuanto las obligaciones que los Estados deben prever al momento de formular medidas de control migratorio, especialmente las visas humanitarias. En ese sentido, hemos abordado las obligaciones de respeto y garantía, igualdad y no discriminación, así como el principio de no devolución. Cada una de estas obligaciones tiene una correlativa gama de protección sobre derechos específicos, en este capítulo se han analizado principalmente la prohibición a la detención arbitraria y el derecho a la vida privada y familiar.

Ahora, resulta pertinente aplicar, los estándares encontrados, a la construcción de los posibles elementos que se deben considerar en la formulación de una visa humanitaria, que será abordado a continuación.

---

<sup>370</sup> *Ibíd.*

**Capítulo 3: Hacia la construcción de un modelo de visa humanitaria: la afirmación de una visa humanitaria compatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos**

El componente humanitario en la formulación de visas humanitarias ha permitido evidenciar que, los mecanismos de control migratorio deben ir acorde con la dignidad y los derechos humanos de las personas. Es esencial la consideración de lo humanitario como un componente primario en la formulación mecanismos de control migratorio, y en específico de las visas humanitarias, dado que permitirá ser un medio efectivo para brindar protección a personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

Este primer análisis no quita de vista la realidad en la que se configura una visa humanitaria, y es que en su formulación nace como un mecanismo de control de la migración, toda vez que se plasma en un documento cuya finalidad es permitir o no el acceso de una persona extranjera al territorio de un Estado diferente al de su nacionalidad. No obstante, este control estatal debe brindar seguridad a las personas migrantes y, por tanto, resultar compatible con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos. Además, si bien estos últimos pueden significar un límite al poder estatal, la práctica de los Estados permite evidenciar que la construcción de estándares se encuentra en una tendencia a ser más protectora, pues se erige en normas imperativas del Derecho Internacional, tal y como ha sido evidenciado en el capítulo anterior.

Ahora bien, sumado al componente humanitario y considerando los estándares propuestos como la base de la formulación de visas humanitarias, es necesario abordar los elementos específicos de las mismas. En ese sentido, en este capítulo se abordarán las dos condiciones necesarias para la formulación de las visas humanitarias. La primera, en aplicación del componente humanitario, versará sobre las condiciones

relacionadas a las personas en situación de vulnerabilidad sobre las que recae la aplicación de visas humanitarias, tanto desde un análisis de grupos e identidades de vulnerabilidad, como desde aquellas que se encuentran en dicha condición por factores contextuales. En la segunda condición, en aplicación de los estándares a partir de las obligaciones en el marco del DIDH, se establecerá un parámetro de razonabilidad sobre el cual se analizarán los requisitos objetivos de las visas humanitarias, para analizar su conformidad con el DIDH. Finalmente, se esbozarán dos ejemplos en los que se emitieron visas humanitarias (caso de la migración venezolana en Perú) y se rechazaron (caso X y X contra Bélgica en el TJUE), para reflexionar sobre la problemática actual en la falta de regulación de las mismas y la necesidad de establecer parámetros claros en su formulación.

### **3.1. Primera condición: Aplicación del elemento humanitario en la consideración especial a grupos en situación de vulnerabilidad**

Las medidas de control migratorio tienen una doble finalidad; por un lado, representan un mecanismo de seguridad que los Estados establecen para salvaguardar sus fronteras; y, por otro lado, desde el enfoque del beneficiario, son un medio de protección y garantía sobre sus derechos que se materializa en el acceso al territorio de un Estado, de forma segura<sup>371</sup>.

En ese orden de ideas, la primera cuestión que los Estados deben resolver es sobre qué personas debería recaer esta protección. Es en este escenario donde se integra el elemento humanitario que analizamos en el primer capítulo: debe estar dirigido a todas aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o aquellas que transitan producto de una migración forzada por una situación en específico, pero que-

---

<sup>371</sup> ACNUR (2019) Vías complementarias para la admisión de refugiados en terceros países. Consideraciones clave. Publicación en abril de 2019, 9. Disponible en: <https://www.refworld.org/pdfid/5cebf3fc4.pdf>.

en ambos casos- su protección no puede ser cubierta por el Derecho Internacional de los Refugiados.

La condición de admisión, integra y concretiza el elemento humanitario, enfocándose en la situación de vulnerabilidad de ciertos grupos para los cuales será viable otorgar una visa humanitaria, por su condición de tal. En ese sentido, previamente a establecer los grupos sobre los cuales se realizará el análisis, es pertinente señalar qué entendemos por vulnerabilidad. Cabe precisar que si bien, en la actualidad, no existe un consenso general sobre el concepto de vulnerabilidad<sup>372</sup>, es posible identificar algunas características que se desprenden de la misma, como analizaremos a continuación.

La vulnerabilidad en el DIDH tiene estrecha relación con el principio de igualdad y no discriminación, en esa línea Fineman sostiene que el concepto de vulnerabilidad surge como respuesta a las limitaciones del referido principio, no necesariamente designando grupos específicos<sup>373</sup>. En ese sentido, dicha autora señala que la vulnerabilidad es una cuestión situacional y ocurre como resultado de relaciones sociales, políticas y económicas dentro de las cuales los individuos se encuentran entre sí<sup>374</sup>. Así, Fineman critica la fijación neoliberal sobre la responsabilidad personal, para reconocer a la vulnerabilidad como un concepto jurídico que incorpora diferencias<sup>375</sup>.

En ese mismo sentido, Butler considera la vulnerabilidad como una condición socialmente inducida, es decir es de carácter existencial<sup>376</sup> y, por lo tanto, situacional. Por ello, sostiene que la vulnerabilidad se evidencia mejor cuando las circunstancias estructurales que caracterizan la política y la economía se descomponen.

---

<sup>372</sup> Besson, S (2014). La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme: l'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme". *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, 58-60.

<sup>373</sup> Fineman, Martha (2017). Vulnerability and Inevitable Inequality. *Oslo Review* 133 (4), 269.

<sup>374</sup> *Ibidem*.

<sup>375</sup> Fineman, Martha (2015). Equality and Difference – The Restrained State. *Alabama Law Review* 66, 616.

<sup>376</sup> Butler, Judith (2016) Rethinking Vulnerability and Resistance. *Duke University Press* 12, 19.

En esa línea, es posible afirmar que existen dos niveles de vulnerabilidad, la primera es asociada a esta primera postura basada en una vulnerabilidad de naturaleza situacional, descrita previamente por Fineman como Butler. Este nivel de vulnerabilidad ha sido denominado como una de carácter general, dado que se posiciona en la protección general del ser humano, en tanto que se basa en la dignidad de todas las personas y no atiende necesariamente a factores o condiciones específicas<sup>377</sup>.

No obstante, de acuerdo a Baumgärtel este primer nivel no excluye totalmente la idea de concebir la vulnerabilidad desde el análisis de categorías de grupo; más bien, permite ser un medio para cuestionar las prácticas institucionales que generan desigualdad<sup>378</sup>. Estas ideas se sostienen en la consecuencia inmediata de exigir un Estado que sea fuerte y receptivo para que pueda equipar a las personas con capacidades para compensar esta situación de vulnerabilidad<sup>379</sup>.

Asimismo, el segundo nivel corresponde a la vulnerabilidad especial que se basa en el análisis desde grupos o colectivos identificados que se enfrentan a obstáculos específicos debido a factores y condiciones que les impide el goce y disfrute de derechos en igualdad<sup>380</sup>. Sobre este tema, también se han pronunciado cortes regionales de derechos humanos, tales como el TEDH. La jurisprudencia que ha construido el TEDH respecto a este tema, descarta una comprensión general de la vulnerabilidad y más bien opta por un concepto de vulnerabilidad relacionado a la

---

<sup>377</sup> Gallardo, A. (2018) *El enfoque interseccional como propuesta para una adecuada protección jurídica internacional de la niña en el marco de los conflictos armados*. Tesis para optar por el título de abogada. Lima: PUCP. Disponible en: [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12961/GALLARDO\\_SIGUAS\\_EL\\_ENFOQUE\\_INTERSECCIONAL\\_COMO\\_PROPIUESTA\\_PARA\\_UNA\\_ADECUADA\\_PROTECCION\\_JURIDICA\\_INTERNACIONAL\\_DE\\_LA\\_NI%C3%91A.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12961/GALLARDO_SIGUAS_EL_ENFOQUE_INTERSECCIONAL_COMO_PROPIUESTA_PARA_UNA_ADECUADA_PROTECCION_JURIDICA_INTERNACIONAL_DE_LA_NI%C3%91A.pdf?sequence=1&isAllowed=y), 22

<sup>378</sup> Baumgärtel, M. (2020). Facing the challenge of migratory vulnerability in the European Court of Human Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 38(1), 16. <https://doi.org/10.1177/0924051919898127>

<sup>379</sup> Ibidem.

<sup>380</sup> Gallardo, A. (2018) *El enfoque interseccional como propuesta para una adecuada protección jurídica internacional de la niña en el marco de los conflictos armados*. Op., cit., 24.

identificación de las personas que requieren una protección especial<sup>381</sup>, es decir, el análisis recae en experiencias específicas de grupos e individuos particulares. En ese sentido, el TEDH relaciona la vulnerabilidad a la obligación de los Estados de establecer una consideración o protección especial<sup>382</sup> respecto de las personas con ciertas condiciones que generan su vulnerabilidad<sup>383</sup>.

Al igual que el TEDH, la Corte IDH también ha mantenido una evaluación específica de la vulnerabilidad relacionada a individuos o grupos con ciertas condiciones que configuran dicha situación. Así, por ejemplo, cuando realiza un análisis de la vulnerabilidad en el caso de las personas migrantes, resalta la condición de “ausencia de poder”<sup>384</sup> con respecto a los nacionales o residentes de un Estado. Además, analiza situaciones que generan la desigualdad estructural a la que se enfrentan las personas migrantes y que se materializan en la falta de acceso a recursos básicos.

Sumado al criterio de las cortes regionales, también la Asamblea General de Naciones Unidas se refiere al análisis de la vulnerabilidad en razón a condiciones características de determinados grupos e individuos. En ese sentido, en su resolución sobre “Protección de migrantes” identifica que, por ejemplo, las personas migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad a causa de dificultades que deben atravesar desde “diferencias de idioma, costumbre y culturas, así como dificultades económicos y sociales”<sup>385</sup>.

Lo cierto es que, tanto la doctrina, en su mayoría, como la jurisprudencia previamente señalada, comparten que el análisis de la vulnerabilidad se debe realizar sobre la base

---

<sup>381</sup> Heri, C. (2020). Justifying New Rights: Affectedness, Vulnerability, and the Rights of Peasants. *German Law Journal*, 21(4), 705.

<sup>382</sup> TEDH (2001) Asunto Chapman contra Reino Unido. Demanda No. 27238/95. Sentencia de fecha 18 de enero de 2001.

<sup>383</sup> TEDH (2012) Asunto M.S. contra Reino Unido. Demanda No. 24527/08. Sentencia de fecha 3 de mayo de 2012, párr. 39.

<sup>384</sup> Corte IDH (2003). Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Op., cit., párr. 112.

<sup>385</sup> ONU (2000) Protección de los migrantes. Asamblea General. Op., cit.

de los derechos humanos. Y, en ese sentido, se reconoce la necesidad de establecer mecanismos de protección sobre todas las personas, y de forma reforzada con elementos determinados sobre aquellos grupos con identidades específicas<sup>386</sup>.

En esa línea, acogemos el concepto amplio de vulnerabilidad que integra ambos niveles, tanto el general como el especial y, en ese sentido, reconoce que la vulnerabilidad surge debido a diversos factores que pueden coexistir, cruzarse y dotarse de contenido entre sí, así como también puede cambiar con el tiempo<sup>387</sup>. Esto mismo ha sido recogido por el ACNUDH que ha identificado tres tipos de vulnerabilidad sobre las personas migrantes: “a) Situaciones de vulnerabilidad asociadas a los motivos de salida del país de origen; b) Situaciones de vulnerabilidad asociadas a situaciones que enfrentan los migrantes durante su viaje y en destino; c) Situaciones vulnerables asociadas con la identidad, condición o circunstancias de una persona”<sup>388</sup>. De esta manera, centraremos el análisis de vulnerabilidad con la finalidad de identificar a las personas o grupo de personas, en contextos migratorios, pasibles de ser beneficiarias de una visa humanitaria; para lo cual, estableceremos dos componentes: personal y situacional, los cuales desarrollaremos más adelante.

Hecho el análisis de vulnerabilidad, es preciso también referirnos a la interseccionalidad como elemento esencial en el otorgamiento de visas humanitarias. El término “interseccionalidad” fue originalmente planteado por Kimberly Crenshaw en relación al género y raza<sup>389</sup>. Al respecto, dicho término reconoce las características particulares de los grupos marginalizados (como mujeres, niños, minorías raciales o personas con

---

<sup>386</sup> Heri, C. (2020). Op. Cit., 705.

<sup>387</sup> Cimino, F. (2019). Human Rights Implications for Vulnerable Migrants in Light of the EU and Italian Migration Policies. En P. Czech, L. Heschl, K. Lukas, M. Nowak, & G. Oberleitner (Eds.), *European Yearbook on Human Rights 2019* (p. 537).

<sup>388</sup> Traducción libre en: ACNUDH (2017) Principles and Guidelines, Supported by Practical Guidance on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations. Publicado en febrero de 2017, disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>, 7.

<sup>389</sup> Crenshaw, Kimberly (1989). Demarginalising the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum. Feminism in the Law: Theory, Practice and Criticism* 4, 140-5.

discapacidad), al mismo tiempo que identifica cómo las diferencias entre los grupos pueden llevar a diversos tipos de discriminación.

Además, de acuerdo a Crenshaw, la interseccionalidad representa la idea de que la discriminación en base a múltiples causales e identidades que, cuando se entrecruzan, puede generar una desventaja concreta para una persona<sup>390</sup>. En ese sentido, un ejemplo práctico al respecto es el caso de las mujeres afrodescendientes<sup>391</sup>, a quienes sistemáticamente se les niega oportunidades laborales, no solo por factores raciales o por factores de género, sino por ambos; en tanto que mujeres blancas y hombres afrodescendientes pueden obtener oportunidades laborales con mayor facilidad<sup>392</sup>. Cuando ambos factores o identidades se entrecruzan, se genera una desventaja particular que es mayor que la suma de sus partes.

En la misma lógica, con la finalidad de que el análisis de interseccionalidad sea más claro Atrey propone visualizarlo a partir de un diagrama de Venn<sup>393</sup>. Así, en la parte donde se cruzan los círculos, se ven representadas las características únicas y en sí mismas que comparten los factores individuales<sup>394</sup>. A modo de ejemplo, si es que estamos ante el caso de las mujeres afrodescendientes con discapacidad, el gráfico se representaría a través de tres círculos entrecruzados, en cuya intersección se localiza la desventaja que sufren los grupos de personas con discapacidad, afrodescendientes y las mujeres<sup>395</sup>.

La Corte IDH también se ha referido sobre la interseccionalidad en el caso Gonzales Lluy y otros versus Ecuador, caso I.V. versus Bolivia, caso V.R.P., V.P.C. y otros versus

---

<sup>390</sup> *Ibíd.*

<sup>391</sup> De Beco, Gauthier (2017). Protecting the Invisible: An Intersectional Approach to International Human Rights Law. *Human Rights Law Review* 17, 635.

<sup>392</sup> *Ibíd.*

<sup>393</sup> Los diagramas de Venn son herramientas que, mediante gráficos, permiten identificar las relaciones lógicas entre dos o más conjuntos de elementos. Usualmente, se utilizan en las matemáticas con la finalidad de destacar los elementos similares y divergentes a través de dos o más círculos que tienen una intersección.

<sup>394</sup> Atrey, S. (2018). Comparison in intersectional discrimination. *Legal Studies*, 38(3), 380.

<sup>395</sup> *Ibíd.*

Nicaragua, caso Ramírez Escobar y otros versus Guatemala, y el caso Cuscul Pivaral y otros versus Guatemala. En ese sentido el Juez Ferrer-MacGregor, en el voto concurrente que emitió en el caso Gonzales Lluy y otros versus Ecuador, identifica que la interseccionalidad se genera producto del encuentro simultáneo de diversas causas de discriminación, lo que activa un escenario específico de discriminación por la concurrencia de dichos factores<sup>396</sup>.

Finalmente, sobre el tema de la interseccionalidad, agregar que, de acuerdo a la Recomendación General N° 28 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW, en adelante), se identificó que “la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la misma”<sup>397</sup>. Por tanto, dicho órgano solicita que los Estados consideren estas formas entrecruzadas de discriminación y el impacto negativo de las mismas, con la finalidad de generar políticas y programas que eliminen dicha situación<sup>398</sup>.

Ahora bien, este primer análisis, sobre vulnerabilidad e interseccionalidad, podría resultar muy amplio al momento de ser implementado normativamente en el ordenamiento interno en materia migratoria de los Estados y, en específico, respecto de la regulación de mecanismos de control migratorio. Es por ello que identificaremos la especial consideración existente en relación a las personas que pertenecen a grupos que históricamente han sufrido vulneraciones a sus derechos, los cuales pueden detentar una protección reforzada por parte del Estado en el contexto de la migración, así como situaciones específicas que generan un contexto de vulnerabilidad para las personas que se encuentran en dicho contexto.

---

<sup>396</sup> Voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer-MacGregor Poisot en el Caso Gonzales Lluy y otros versus Ecuador. Sentencia de fecha 01 de septiembre de 2015, párr. 10.

<sup>397</sup> Comité CEDAW (2010) Recomendación General N° 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Doc. ONU/CEDAW(C/GC/28, emitido con fecha 16 de diciembre de 2019, párr. 2018.

<sup>398</sup> *Ibíd.*

Para ello, con la finalidad de determinar los grupos en situación de vulnerabilidad que deberían ser incluidos como beneficiarios de una visa humanitaria, se ha procedido a analizar las observaciones finales que ha emitido el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (en adelante, Comité CTM), en el marco del mecanismo de presentación de informes periódicos del Sistema Universal de Naciones Unidas. Esto último debido a que es el único Comité que ha podido recopilar información valiosa y específica, en materia de migración, a través del mecanismo de los informes periódicos que presentan los Estados partes; además, su seguimiento no se ciñe solo a un análisis regional, sino que tiende a una vocación universal de acuerdo a los Estados que han suscrito dicho tratado.

En ese sentido, en el artículo 73 de la CTM se establece la obligación de los Estados partes de presentar periódicamente un informe que describa cómo se ha estado dando cumplimiento a las obligaciones contenidas en dicho tratado. De este modo, el Comité CTM evalúa la información remitida por los Estados partes así como por parte de organizaciones de la sociedad civil, producto de lo cual emite Observaciones Finales sobre el análisis de la aplicación de la CTM en cada Estado parte. Cabe precisar que este tratado ha sido suscrito por 55 Estados hasta el año 2020.

En esa misma línea, para el análisis de la primera condición respecto a la admisión de personas que pueden ser beneficiarias de una visa humanitaria, usaremos la información que el Comité CTM ha recabado en base al sistema de presentación de informes periódicos por Estado. De este modo, se ha sistematizado y analizado la información vertida en 68 documentos emitidos por el Comité CTM en la forma de todas

las Observaciones Finales respecto de 49 Estados partes, que se sitúa en el periodo del año 2006<sup>399</sup> al año 2020<sup>400</sup> (Véase Anexo 2).

En ese sentido hemos podido identificar dos componentes principales en esta primera condición: i) Componente personal: la titularidad de los beneficiarios de una visa humanitaria en base a su pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad; y ii) Componente situacional: sujetos a contextos que generan un impacto negativo en la migración. (Véase Anexo 3)

### **3.1.1. Componente personal: la titularidad de los beneficiarios de una visa humanitaria en base a su pertenencia a un grupo en situación de vulnerabilidad**

En cuanto al componente personal, el análisis recae en los grupos en situación de vulnerabilidad que han sido identificados por el Comité CTM en los contextos migratorios, esta información nos ha permitido tomar como base dicha identificación para la construcción de este acápite. De esta manera, se identificó que, en las 68 Observaciones Finales emitidas, el Comité CWM al realizar el análisis sobre el cumplimiento de las disposiciones de la CTM por parte de los Estados, expresaba recomendaciones sobre la situación particular de cada Estado, y en dicho desarrollo brindaba recomendaciones que nos llevaron a identificar grupos en situación de vulnerabilidad sobre los que estableció medidas especiales de garantía de sus derechos.

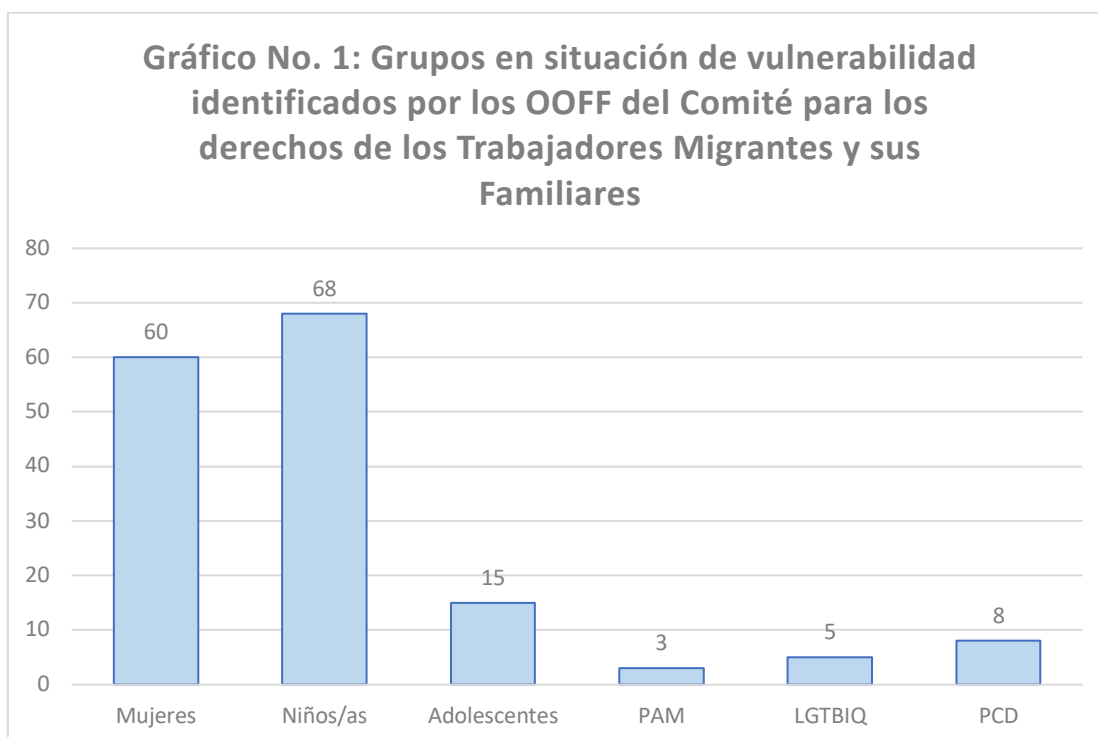
Los referidos grupos identificados son los siguientes: i) Mujeres, ii) Niños y niñas, iii) Adolescentes, iv) Personas Adultas Mayores, v) Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales, *Queer* y otros (LGTBIQ, en adelante), y vi) Personas con Discapacidad.

---

<sup>399</sup> En el año 2006 se emitió el primer documento de Observaciones Finales por parte del Comité CTM respecto al Informe Inicial presentado por el Estado de Malí, las cuales fueron aprobadas en su sesión 37º con fecha 31 de mayo de 2006.

<sup>400</sup> Las Observaciones Finales por parte del Comité CTM se emitieron a propósito del Segundo Informe Periódico del Estado de Argentina, aprobadas en su sesión 443º con fecha 4 de febrero de 2020.

Este análisis sobre la sistematización de informes puede apreciarse a continuación en el siguiente gráfico:



El gráfico No. 1 permite visibilizar el número de informes en los que se ha identificado medidas de garantía de derechos, sobre los referidos grupos en situación de vulnerabilidad. De esta manera, podemos evidenciar que el fomento sobre la protección de niños y niñas se ha mantenido a lo largo de todas las Observaciones Finales emitidas por el Comité CTM, además que dicha protección se ha extendido en conjunto sobre los y las adolescentes en el análisis de 15 informes.

En segundo y tercer lugar, se identificó que en 60 informes se ha formulado recomendaciones de protección sobre mujeres migrantes, mientras que en 8 informes se dio lo mismo respecto a las personas con discapacidad. Finalmente, tan solo en 5 y 3 informes se evidenció medidas de protección respecto de personas del colectivo LGTBIQ y personas adultas mayores, respectivamente.

A continuación, de acuerdo a la información obtenida de la sistematización previamente presentada, evaluaremos el caso de los tres grupos en situación de vulnerabilidad con

mayor número de análisis recabado en las Observaciones Finales del Comité CTM: mujeres; niños, niñas y adolescentes; y personas con discapacidad. De esta manera, podremos analizar elementos que permitan identificar la especial consideración sobre las mismas como sujetos beneficiarios de una visa humanitaria.

Es preciso señalar que, si bien se han identificado seis grupos en situación de vulnerabilidad en los documentos emitidos por el Comité CTM, no se debe perder de vista la existencia de otros grupos en situación de vulnerabilidad que no han sido considerados en tales documentos, como los pueblos indígenas y la población afrodescendiente. Sobre todo, porque son grupos invisibilizados y también son parte de los fenómenos de movilización humana. En esa lógica, la CIDH ha llamado a los Estados a implementar políticas públicas que protejan a las comunidades indígenas que se desplazan internamente o migran a otros países, “tomando en cuenta su condición de indígenas y garantizando la capacidad de mantener su identidad indígena”<sup>401</sup> durante ese proceso. En la misma línea, sobre las personas afrodescendientes, la CIDH ha precisado que los migrantes, en contextos de control migratorio, pueden ser perfilados en función de su apariencia y color de piel, lo que los hace más vulnerables a abusos por parte del Estado de acogida, a través de sus fuerzas policiales<sup>402</sup>.

Asimismo, cabe precisar que, si bien este estudio contará con el análisis de tres grupos en situación de vulnerabilidad, ello no impide la inclusión de más grupos en la formulación de una visa humanitaria. Además, como ha sido señalado anteriormente, las Observaciones Finales que emite el Comité CTM reflejan el análisis sobre cada Estado, a partir de la información que reporta cada Estado, organizaciones de la sociedad civil, así como el propio Comité CTM. Por tanto, si bien no representan una

---

<sup>401</sup> CIDH (2018). “En ocasión del Día Internacional de los Pueblos Indígenas la CIDH urge a Estados implementar políticas públicas que protejan a los pueblos indígenas que se han visto forzados a migrar”. Comunicado de Prensa N° 174. Publicación de fecha 08 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/174.asp>

<sup>402</sup> CIDH (2018). Afrodescendientes, violencia policial, y derechos humanos en los Estados Unidos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 156. Publicado con fecha 26 de noviembre de 2018, párr. 70.

realidad última sobre cada Estado, sí son un reflejo certero de los procesos migratorios en los mismos.

### **3.1.1.1. Mujeres víctimas de trata de personas**

En contextos de movilización humana, las mujeres están expuestas a sufrir diversas formas de violaciones a sus derechos y a situaciones de violencia, en específico violencia sexual<sup>403</sup>. Asimismo, las mujeres migrantes se enfrentan a una intersección de formas de discriminación combinadas con su sexo y condición de migrantes<sup>404</sup>, bajo otros factores como su nacionalidad, edad, nivel económico, entre otros. Por ello, es necesario enfatizar que las mujeres se encuentran expuestas a diversas formas de violencia que, en contextos de migración, pueden verse agravadas. Así como precisa la CIDH, se enfrentan a situaciones de violencia “como la prostitución forzada, la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, la violación y los abusos sexuales durante el tránsito o permanencia en el país de destino”<sup>405</sup>. En tal sentido, si bien, a continuación, enfocaremos esta investigación a la protección de las mujeres víctimas de trata de personas; la situación de las mujeres no se limita a estas circunstancias, sino, como se ha explicado, sufren diversas formas de violencia y discriminación en el ámbito de la movilidad humana.

La trata de personas se encuentra prohibida por la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>406</sup> del año 2000 (en adelante, UNTOC por sus siglas en inglés), así como el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente en Mujeres y Niños (en adelante, Protocolo contra la

---

<sup>403</sup> CIDH (2011). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica. OEA/Ser.L/V/II. Publicado con fecha 9 de diciembre de 2011, párr. 307.

<sup>404</sup> Ibid., párr. 308.

<sup>405</sup> Ibidem.

<sup>406</sup> Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25.

trata de personas). Este último instrumento internacional define la trata de personas en el literal a) del artículo 3, como sigue a continuación:

*“[...] a) Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos; [...]”*

El Protocolo contra la trata de personas tiene como objetivos principales: i) la prevención de la trata, ii) la protección a las víctimas y, iii) la facilitación de la cooperación internacional<sup>407</sup>. En esa lógica, tanto este protocolo como la UNTOC establecen obligaciones con la finalidad de mejorar las acciones nacionales e internacionales contra la trata de personas. Además, cabe hacer la precisión que el Protocolo contra la trata de personas no solo tiene como ámbito de aplicación la prostitución y la explotación sexual, sino también otras formas de explotación en sectores no sexuales<sup>408</sup>.

La trata de personas es además de un delito, una violación a los derechos humanos de las víctimas, por lo que se han dado contribuciones importantes desde el DIDH para abordar esta problemática. Así, ha sido plasmado en el artículo 6 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW por sus siglas en inglés), artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del

---

<sup>407</sup> Obokata, T. (2019). Human Trafficking in Africa: Opportunities and Challenges for the African Court of Justice and Human Rights. En C. Jalloh, K. Clarke, & V. Nmeielle (Eds.), *The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights in Context: Development and Challenges* (p. 533). Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>408</sup> *Ibíd.*

Niño, así como en el preámbulo del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía<sup>409</sup>.

La importancia de que haya sido regulado a través de instrumentos de derechos humanos, es que permite alentar a los Estados a que puedan adoptar un enfoque de derechos humanos y establezcan medidas de protección para las víctimas, como una acción global contra este delito<sup>410</sup>. En ese sentido, un aspecto problemático al momento de abordar este tema es el espacio sobre el cual se desarrolla, que si bien, puede ocurrir dentro de un Estado; se encuentra con mayor frecuencia en el tránsito de varias jurisdicciones, entre Estados de origen, tránsito y destino<sup>411</sup>. En ese sentido, se puede concebir, a partir de un enfoque de derechos humanos, que el eje de acción del Estado debe darse sobre la protección de las víctimas de trata de personas, lo que puede reproducirse en las siguientes acciones: “(i) reconocer que la trata de personas implica vulneraciones a los derechos humanos, (ii) la creación de estándares para la protección de las víctimas, (iii) la aplicación de mecanismos de control jurisdiccionales y no jurisdiccionales de derechos humanos, y (iv) una ampliación en el contenido de los deberes estatales frente a este fenómeno”<sup>412</sup>.

Cabe hacer la precisión de que la definición del delito en cuestión establecida por el Protocolo contra la trata de personas, tiene tres elementos claves: actos, medios y el propósito<sup>413</sup>. Además, se debe enfatizar que no es necesario que las víctimas sean explotadas para que el acto se califique como trata de personas. En ese sentido, el delito

---

<sup>409</sup> Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de la Resolución A/RES/54/263 del 25 de mayo de 2000. Entró en vigor el 18 de enero de 2002.

<sup>410</sup> Obokata, T. (2019). Op., cit., 534.

<sup>411</sup> O'Neill, M. (2018). International Business Encounters Organized Crime: The Case of Trafficking in Human Beings. *German Law Journal*, 19(5), 1127.

<sup>412</sup> Marinelli, C (2015). *La Trata de Personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, un proceso en doble vía: de la esclavitud a la autonomía, de la represión penal a la protección de las víctimas*. Tesis para optar por el título de Abogada. Lima: PUCP, 8. Disponible en: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6316>

<sup>413</sup> Obokata, T. (2019). Op., cit., 534.

se configura cuando se desplaza a una o más personas de un lugar a otro, con la clara intención de explotarlas, o con el conocimiento de que serán explotadas por otras personas en su destino final<sup>414</sup>.

En el caso específico de las mujeres, llama especialmente la atención que el espectro de la trata de mujeres vaya desde la violación a sus derechos laborales, a violaciones a la libertad de tránsito, para finalmente ser también violaciones equiparables a tratos crueles, inhumanos y degradantes. Esta es la razón por la que se discute a menudo que existe un fuerte elemento de género en la trata de personas, lo cual se evidencia en las primeras resoluciones de Naciones Unidas que abordan el tema de la trata relacionado especialmente con mujeres y niñas<sup>415</sup>. Sumado a ello, no debemos perder de vista que el tráfico de personas es una forma coaccionada y engañosa de migración, por lo que aquí también cabe la exigencia de generar políticas estatales migratorias que incluyan indicadores de lucha contra la trata de personas<sup>416</sup>. En ese sentido, es necesario que el Estado, en aplicación del enfoque de derechos humanos, a partir de la obligación de prevención<sup>417</sup>, considere la situación de vulnerabilidad de las víctimas de trata de personas que son proclives a caer en engaños de redes de trata de personas y, por tanto, se deben implementar medidas que aseguren los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la población, especialmente de aquellos grupos vulnerables a la trata de personas<sup>418</sup>.

En el último Informe Global de Trata de Personas elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante, UNODC por sus siglas en inglés), presentado en el año 2018, revela que el 72% de las víctimas detectadas son

---

<sup>414</sup> *Ibídem*.

<sup>415</sup> Simmons, B., Lloyd, P., & Stewart, B. (2018). The Global Diffusion of Law: Transnational Crime and the Case of Human Trafficking. *International Organization*, 72(2), 264.

<sup>416</sup> *Ibídem*.

<sup>417</sup> Marinelli, C (2015). *La Trata de Personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, un proceso en doble vía: de la esclavitud a la autonomía, de la represión penal a la protección de las víctimas*. Op., cit., 68.

<sup>418</sup> *Ibídem*.

de género femenino, de las cuales, 49% son mujeres adultas y 23% son niñas<sup>419</sup>. Además, precisa este informe que la mayoría de víctimas detectadas, a nivel mundial, son víctimas de explotación sexual<sup>420</sup>; la trata de mujeres por este motivo ha prevalecido en áreas donde se detecta la mayor cantidad de víctimas: América, Europa y Asia oriental, así como el Pacífico<sup>421</sup>.

Por su parte y a propósito del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular<sup>422</sup> del año 2018 (en adelante, Pacto Mundial sobre Migración), se ha establecido una estrategia global de acción entre Estados sobre la base de 23 objetivos, entre los cuales se busca combatir la trata de mujeres, así como generar medios viables de migración segura. Si bien esta es la primera iniciativa desde Naciones Unidas para gestionar los flujos migratorios a escala mundial, este acuerdo no es vinculante jurídicamente. No obstante, ha sido rechazado por algunos países como Estados Unidos, Austria, Hungría, Polonia, Estonia, Bulgaria, República Checa, Israel, Australia y República Dominicana<sup>423</sup>, cuyos principales argumentos se centran en que este acuerdo puede incentivar la migración irregular y por tanto ser incompatible con su soberanía<sup>424</sup>.

A pesar de ello, el Pacto Mundial sobre Migración representa una gran oportunidad para fortalecer la cooperación internacional para abordar el tema de la migración en todas

---

<sup>419</sup> UNODC (2018) Informe Global de Trata de Personas 2018. Publicación de Naciones Unidas. Sales No. E.19.IV.2, 10. Revisado el 4 de julio de 2020. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP\\_2018\\_BOOK\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf)

<sup>420</sup> Ibídem.

<sup>421</sup> Ibídem.

<sup>422</sup> ONU (2018) Proyecto final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial. A/CONF.231/3. Acuerdo negociado y acordado intergubernamentalmente el 13 de julio de 2018, por los Estados miembros de Naciones Unidas. Documento final de la conferencia publicado el 30 de julio de 2018.

<sup>423</sup> ONU Noticias (2018) Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene?. Publicación del 5 de diciembre de 2018. Revisado el 23 de julio de 2020. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231#:~:text=El%20Pacto%20Mundial%20sobre%20Migraci%C3%B3n%20acordado%20el%20pasado%2013%20de,forma%20integral%20y%20a%20escala%20internacional.>

<sup>424</sup> Ibídem.

sus dimensiones<sup>425</sup>. Asimismo, para los fines de esta tesis, debemos resaltar que dicho acuerdo establece en el objetivo N° 5, sobre la mejora de la disponibilidad y flexibilidad de las vías para la migración regular, la necesidad de desarrollar prácticas nacionales basadas en consideraciones humanitarias, como visas, para personas migrantes que abandonan sus países de origen debido a situaciones de vulnerabilidad.

En esta misma lógica, en el objetivo N° 7 sobre la necesidad de reducir las vulnerabilidades en la migración, considera a las víctimas de trata de personas como aquellas que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad. Además, de acuerdo al objetivo N° 10 sobre prevenir, combatir y erradicar la trata de personas en el contexto de la migración internacional, refuerza el compromiso sobre la asistencia y protección con especial énfasis sobre las mujeres y los niños y niñas.

Sumado a ello, la vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres víctimas de trata de personas ha sido advertido por el Comité CEDAW en su Observación General N° 30, donde realiza un desarrollo sobre el contenido del artículo 6 del CEDAW sobre la obligación de los Estados de tomar todas las medidas apropiadas para suprimir todas las formas de trata de mujeres en conflictos armados. Así, el Comité CEDAW establece recomendaciones respecto a dos puntos en particular: i) prevenir, enjuiciar y sancionar la trata de personas, así como violaciones de derechos humanos conexas, así como adoptar medidas de protección específicas para las mujeres y niñas<sup>426</sup>; y ii) adoptar una política de migraciones general que considere cuestiones de género para garantizar que las mujeres y niñas que provengan de zonas afectadas por conflictos armados, no sean víctimas de trata de personas<sup>427</sup>. No obstante, estas recomendaciones se dan sobre la base de situaciones relacionadas a conflictos armados específicamente, contextos que agravan la situación de vulnerabilidad de las mujeres dado que se enfrentan a riesgos

---

<sup>425</sup> *Ibíd.*

<sup>426</sup> CEDAW (2013) Recomendación general No. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. CEDAW/C/GC/30, publicado el 01 de noviembre de 2013, párrs. 39-41.

<sup>427</sup> *Ibíd.*, párr. 41.

tales como la violencia y explotación sexual, trabajo forzoso, desplazamiento, detención arbitraria, entre otros<sup>428</sup>.

Más adelante en la Observación General N° 34, el Comité CEDAW, también hace referencia al artículo 6 del CEDAW para referirse a la especial situación de vulnerabilidad de las mujeres y las niñas rurales que se ven particularmente expuestas a situaciones de trata de personas, dado que se enfrentan a riesgos específicos por las zonas remotas en las cuales desarrollan su vida<sup>429</sup>. Por ello, recomienda también fortalecer la legislación contra la trata de personas desde una perspectiva que ocupe problemas sociales y económicos<sup>430</sup>. Sin embargo, una vez más nos encontramos ante una situación específica, cuyo ámbito es más cerrado, estamos ante el caso solo de mujeres que viven y han desarrollado su vida en zonas rurales.

Esta construcción que realiza el Comité CEDAW sobre la situación de vulnerabilidad de las mujeres víctimas de la trata de personas la realiza de manera tangencial y no como un tema principal a abordar; cabe precisar, que la última referencia a dicho tema la realiza en su última Observación General N° 37. De esta forma, señala brevemente que las mujeres migrantes “se enfrentan a un mayor riesgo de violencia por razón de género, incluida la trata de personas, y otras formas de discriminación en tránsito, en los campamentos, en las fronteras y en los países de destino”<sup>431</sup>. Si bien realiza una relación directa entre la situación de vulnerabilidad de las mujeres migrantes que están expuestas a ser víctimas de trata de personas, no desarrolla más el tema y nuevamente recomienda que se establezcan políticas de migración con enfoque de género<sup>432</sup>. Esta

---

<sup>428</sup> CICR (2014). Women & Armed Conflicts and the issue of Sexual Violence. Informe del Coloquio celebrado el 30 de septiembre de 2014 en colaboración con el Institute for Security Studies de la Unión Europea, 11-12.

<sup>429</sup> CEDAW (2016). Recomendación general No. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales. CEDAW/C/GC/34, publicado el 07 de marzo de 2016, párr. 26.

<sup>430</sup> Ibid., párr. 27.

<sup>431</sup> CEDAW (2018). Recomendación general No. 34 sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático. CEDAW/C/GC/37, publicado el 13 de marzo de 2018, párr. 75.

<sup>432</sup> Ibid., párr. 78.

hubiera sido la oportunidad perfecta para desarrollar recomendaciones específicas de cara al establecimiento de medidas que contribuyan a una migración segura considerando la situación de vulnerabilidad que atraviesan las mujeres migrantes víctimas de trata de personas.

Sin embargo, afortunadamente, el Comité CEDAW también advirtió la oportunidad precisa para hacer referencia a este tema. Por ello, en el año 2020 se viene trabajando un proyecto de Recomendación general sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial<sup>433</sup>. En dicho proyecto se hace referencia a la discriminación en formas múltiples que sufren las mujeres migrantes, por lo que se solicita a los Estados promover un marco de migración segura que tenga en consideración cuestiones de género, revisando los regímenes de visas<sup>434</sup>, particularmente en la facilitación de permisos de residencia permanente a trabajadoras migratorias que se encuentren en situación de vulnerabilidad o en riesgo de ser objeto de trata de personas.

En la lógica de lo expuesto, es necesario que los Estados garanticen una migración segura mediante medidas de control de la migración que tomen en consideración la situación de vulnerabilidad de las mujeres migrantes víctimas de trata de personas. En ese sentido, tomando en cuenta dicha situación, ante los flujos migratorios que cada vez las exponen a situaciones de mayor riesgo, es necesario considerar a las mujeres migrantes víctimas de trata de personas como sujetos especialmente plausibles de ser beneficiarias de una visa humanitaria. Asimismo, como se ha analizado, no existen estándares claros de protección para las mujeres migrantes víctimas de trata de personas, por lo que resulta loable el trabajo del Comité CEDAW en la elaboración de la Recomendación general que viene realizando sobre el tema.

---

<sup>433</sup> El Comité CEDAW ha invitado a todas las partes interesadas a presentar comentarios sobre el Proyecto de Recomendación General hasta el día 12 de mayo de 2020.

<sup>434</sup> CEDAW (2020) Proyecto de Recomendación general sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial, párr. 61.

### 3.1.1.2. Niños, niñas y adolescentes no acompañados

A la luz de la interpretación que el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas (en adelante, Comité CDN), ha realizado sobre el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN), se ha establecido que la definición de “niños no acompañados” es aquella que incluye a los menores de 18 años que se encuentran separados de sus padres y otros parientes, o que no se encuentran al cuidado de un adulto que por ley o costumbre tiene responsabilidad sobre el o la menor<sup>435</sup>.

La protección especial que recae sobre los niños y niñas ha sido plasmada en el preámbulo de la CDN, así como en los artículos 23 y 24 del PDCP, y el artículo 10 del PIDESC. Ahora bien, sobre la situación de vulnerabilidad de este grupo por su naturaleza, se ha reconocido expresamente en el preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño<sup>436</sup>, la necesidad de protección legal y cuidados especiales respecto de los niños “por su falta de madurez física y mental”. Esto último debe ser matizado bajo la idea de un análisis razonable sobre la capacidad de decisión de los niños y niñas, en base a los principios de capacidad progresiva<sup>437</sup>, que repercutirá en su nivel de participación en los procedimientos sobre la determinación de sus derechos, siempre con la finalidad de lograr una protección efectiva de su interés superior<sup>438</sup>.

Específicamente refiriéndonos a los niños no acompañados, la situación de especial vulnerabilidad que ostentan ha sido expresamente reconocida en el artículo 20 de la CDN. En ese sentido, el Comité CDN ha entendido que la vulnerabilidad de este grupo

---

<sup>435</sup> Comité CDN (2005) Observación General No. 6. sobre Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. CRC/GC/2005/6, publicada el 01 de septiembre de 2016, párr. 7.

<sup>436</sup> Adoptada y aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante la resolución No. 1386 (XIV), con fecha 20 de noviembre de 1959.

<sup>437</sup> Corte IDH (2017). Opinión Consultiva OC-14/2017. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A No. 24. Publicado con fecha 24 de noviembre de 2014, párr. 156.

<sup>438</sup> Corte IDH (2002). Opinión Consultiva OC-17/2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Publicado el 28 de agosto de 2002, párrs. 101-102.

en particular se configura no solo por la situación de desconexión con sus familiares o su naturaleza de menor de edad; sino también por otras condiciones que suman esta situación como “encontrarse fuera de su país de origen, así como la edad y el sexo del menor”<sup>439</sup>.

Además, esta situación de vulnerabilidad es alimentada de factores externos propios de niños y niñas migrantes que al no encontrarse con sus familiares en las trayectorias que recorren, se encuentran especialmente expuestos o ya han experimentado “pérdidas, traumas, perturbaciones y violencia”<sup>440</sup>. Además, en estos contextos, una situación particular es la de las niñas no acompañadas que son constantemente expuestas a violencia en razón de su género, así como a ser víctimas de trata de personas y explotación sexual<sup>441</sup>.

Cabe precisar que en el reporte realizado por el ACNUR sobre “Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en el año 2019”, se han identificado 400 000 solicitudes de asilo cursadas por niños y niñas separados o no acompañados entre los años 2010 y 2019<sup>442</sup>. No obstante, ACNUR ha precisado que existe un problema de subregistro, dado que muchos Estados no tienen información desagregada con datos ciertos sobre niños y niñas no acompañados. Por su parte, se tiene también que en el año 2019 los Estados han reportado un total de 153 300 niños y niñas no acompañados registrados como refugiados<sup>443</sup>.

En ese sentido, es importante visibilizar que existe una gran cantidad de niños y niñas no acompañados que finalmente no se les concede el estatuto de refugiado y, por tanto, es necesario contar con mecanismos de control migratorio que puedan garantizar la protección de este grupo. En efecto, la Corte IDH ha reconocido esta práctica como

---

<sup>439</sup> Comité CDN (2005) Observación General No. 6. Op., cit., párr. 40.

<sup>440</sup> Comité CDN (2005) Observación General No. 6. Op., cit., párr. 47.

<sup>441</sup> *Ibidem*.

<sup>442</sup> ACNUR (2020) Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2019. Op., cit., 4.

<sup>443</sup> *Ibid.*, 7.

legítima, en la que se ha concedido visas humanitarias<sup>444</sup> a personas que no calificaban como refugiadas, para evitar su devolución, siempre que se reconozcan los derechos básicos de las personas protegidas, y estas prácticas no vulneren el principio de no discriminación<sup>445</sup>. Esta consideración se ve reforzada por el Comité CDN que precisa que ante la situación de que un niño no acompañado no cumpla con los requisitos para obtener la condición de refugiado, entonces los Estados deben facilitar medidas de protección complementaria y de otra índole que satisfagan las necesidades específicas de este grupo de menores<sup>446</sup>.

Además, en relación al cumplimiento del artículo 3 de la CDN, sobre el interés superior del niño, se exige que los Estados realicen una evaluación de la situación de los niños no acompañados, en específico sobre su “nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos”<sup>447</sup>, entre otros. Esta evaluación deberá considerar procedimientos de identificación, registro y documentación, preservando y priorizando siempre el interés superior del niño y la niña. Para lo cual, será necesario que, como paso previo a esta evaluación, se permita la entrada de los niños no acompañados al territorio del Estado<sup>448</sup>.

Al respecto, el Comité CDN ha precisado que la integración local<sup>449</sup> de los niños no acompañados en el Estado de acogida debe sostenerse sobre la base de un régimen jurídico estable, que permita la residencia y acoja los derechos que se encuentran contenidos en la Convención, independientemente de que sean o no reconocidos como refugiados<sup>450</sup>. Sumado a ello, la Corte IDH en su Opinión Consultiva No. 21 ha señalado

---

<sup>444</sup> Corte IDH (2014). Opinión Consultiva OC-21/14. Op., cit., nota a pie 472.

<sup>445</sup> Corte IDH (2014). Opinión Consultiva OC-21/14. Op., cit., párr. 240.

<sup>446</sup> Comité CDN (2005). Observación General No. 6. Op., cit., párr. 77.

<sup>447</sup> Ibid., párr. 20.

<sup>448</sup> Ibidem.

<sup>449</sup> Este término, se debe entender en la lógica de lo que el ACNUR señala como buena práctica y una solución duradera, entre las que se encuentran: la integración local, repatriación voluntaria, o reasentamiento en un tercer país. En: ACNUR. Buena Práctica 11. Buena práctica: protección especial de niños no acompañados, 9. Disponible en: [https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9287.pdf](https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9287.pdf)

<sup>450</sup> Comité CDN (2005). Observación General No. 6. Op., cit., párr. 90.

que los Estados deben implementar procedimientos idóneos para la atención del niño o niña no acompañado que les facilite su ingreso al territorio<sup>451</sup> con la finalidad de garantizar su protección.

Es en ese sentido que, como hemos analizado en este acápite, la situación de vulnerabilidad de los menores no acompañados, exige que los Estados tomen medidas especiales en cuanto a los mecanismos de control migratorio que impongan, considerando implementar procesos seguros en el acceso al territorio de los mismos. De esta manera, la visa humanitaria sería una vía segura para lograr dicho cometido, permitiendo que los Estados puedan evaluar a fondo la situación de los niños para brindarles la protección y prioridad que necesiten de acuerdo a su situación, así como garantizando sus derechos.

### **3.1.1.3. Personas con discapacidad en tránsito migratorio forzado**

Una de las situaciones que el Comité CTM identificó como lamentable, en la evaluación periódica que realiza sobre los Estados partes de la CTM, es que en varios de estos todavía se mantenía legislación o prácticas que van desde el impedimento expreso de entrada a su territorio a personas con discapacidad o situaciones de expulsión por tal motivo, hasta barreras irrazonables que impiden o estigmatizan a las personas migrantes con discapacidad. Esto se evidencia principalmente en los casos de Nigeria<sup>452</sup>, Sri Lanka<sup>453</sup>, Honduras<sup>454</sup> y Belice<sup>455</sup>.

---

<sup>451</sup> Corte IDH (2003). Opinión Consultiva OC-18/03. Op., cit., párr. 261.

<sup>452</sup> Comité CTM (2017) Observaciones Finales ante Ausencia de informe de Nigeria y aplicación de la Convención. CMW/C/NGA/CO/1. Aprobadas en la sesión 359º con fecha 23 de mayo de 2017, párr. 11.

<sup>453</sup> Comité CTM (2016) Observaciones Finales sobre el Segundo Informe periódico de Sri Lanka. CMW/C/DZA/2. Aprobadas en la sesión 341º con fecha 11 de octubre de 2016, párr. 28.

<sup>454</sup> Comité CTM (2016) Observaciones Finales sobre el Informe Inicial de Honduras. CMW/C/HND/1. Aprobadas en la sesión 339º con fecha 3 de octubre de 2016, párrs. 26 y 27.

<sup>455</sup> Comité CTM (2014) Observaciones Finales ante Ausencia de informe de Belice y aplicación de la Convención. CMW/C/BLZ/1. Aprobadas en la sesión 268º con fecha 26 de setiembre de 2014, párr. 18.

Estas situaciones de exclusión en el control migratorio, basadas en la discapacidad, representan prácticas estatales arcaicas que identificaban a las personas con discapacidad como indeseables<sup>456</sup> dado que significarían una carga para el Estado. Precisamente estas prácticas califican a las personas con discapacidad como inferiores y, en ese sentido es que se generan las situaciones de exclusión, sosteniendo que las personas con discapacidad no “encajan” en el esquema que postulan. Estas características son propias del modelo rehabilitador o médico de la discapacidad<sup>457</sup> que asume una postura de excluir a las personas con discapacidad porque son innecesarias o ya no contribuyen a la comunidad, a menos que sean rehabilitadas porque la deficiencia se encuentra en la persona y, por tanto, es esta quien tiene que adaptarse<sup>458</sup>. Evidentemente estas prácticas son discriminatorias, dado que se basan en la situación de discapacidad de las personas para restringir o anular sus derechos, como en este caso, la libertad de movimiento al solicitar su ingreso al territorio de otro Estado.

Por ello, es necesario que los Estados apliquen y tengan en consideración el modelo social, el cual deja atrás el discurso de que la deficiencia está en la persona con discapacidad, y traslada esta caracterización a la sociedad, la cual tiene “barreras discapacitantes”<sup>459</sup> que generan una opresión y discriminación contra las personas con discapacidad limitando sus derechos; y en ese sentido, es necesario que sea la sociedad la que se adecue y sea diseñada sobre la base de necesidades universales.

En ese sentido, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, CDPCD), ha establecido en el artículo 5 obligaciones para los Estados partes en materia del derecho a la igualdad y no discriminación. Al respecto, el Comité

---

<sup>456</sup> Makhlof, M. (2020). Destigmatizing Disability in the Law of Immigration Admissions. En I. Cohen, C. Shachar, A. Silvers, & M. Stein (Eds.), *Disability, Health, Law, and Bioethics* (p. 188). Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>457</sup> Palacios, A. (2015) Una introducción al Modelo Social de Discapacidad y su Reflejo en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En E. Salmón & R. Bregaglio (Eds.), *Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* (p. 10). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú

<sup>458</sup> *Ibidem*.

<sup>459</sup> *Ibid.*, 14 y 15.

CDPCD ha identificado la existencia de legislaciones que, basadas en el modelo médico, restringían o denegaban derechos a las personas con discapacidad<sup>460</sup>. Sumado a ello, se debe hacer una lectura conjunta con el artículo 18 de la CDPCD que establece el derecho a la libertad de movimiento de las personas con discapacidad, así como la libre elección de la residencia y una nacionalidad, en igualdad de condiciones.

Por ello, se exige a los Estados que establezcan acciones bajo el enfoque de discapacidad basado en los derechos humanos, a partir del modelo social, con la finalidad de que las leyes y políticas sean formuladas considerando la diversidad de personas con discapacidad<sup>461</sup> en las diferentes situaciones que pueden enfrentar, como la migración forzada. Este esfuerzo va a permitir eliminar los estigmas existentes sobre la discapacidad en las normas y políticas migratorias<sup>462</sup>.

Al respecto, organizaciones no gubernamentales como *The Women's Refugee Commission*<sup>463</sup> han identificado que las mujeres y niñas con discapacidad están expuestas a sufrir casos de violencia sexual, mientras que los hombres y niños con discapacidad son propensos a sufrir experiencias de acoso físico o psicológico<sup>464</sup>. Este mismo sentido ha sido acogido en el último reporte sobre personas con discapacidad emitido por el *Humanitarian Needs Assessment Programme for Syria*, que es una iniciativa de evaluación conjunta humanitaria de Naciones Unidas, que se encarga de investigar, analizar y evaluar las situaciones de desplazamiento y retorno que impliquen necesidades humanitarias; en dicho informe se señala que si bien hace falta contar con datos más exactos desglosados por sexo y edad, sobre los riesgos que las personas

---

<sup>460</sup> Comité CDPCD (2018) Observación General Nro. 6 sobre la igualdad y no discriminación. CRPD/C/GC/6, publicada el 26 de abril de 2018, párr. 8.

<sup>461</sup> Ibid., párr. 9.

<sup>462</sup> Makhoulouf, M. (2020). Destigmatizing Disability in the Law of Immigration Admissions. Op., cit., 199.

<sup>463</sup> Organización creada en 1989 que se encarga de realizar investigaciones y trabajo de campo sobre respuestas humanitarias para la protección de mujeres, niños y niñas que se encuentran en situación de movilidad.

<sup>464</sup> Women's Refugee Commission (2014) Disability inclusion: Translating policy into practice in humanitarian action. Publicado 22 de abril de 2014.

enfrentan en Siria, igual son factores que indican una mayor exposición a peligros en la movilización <sup>465</sup>.

Asimismo, de acuerdo al reporte sobre migración forzada que realizó el ACNUR en el año 2020, es posible evidenciar que, a pesar de la falta de datos y estadística sobre las personas con discapacidad en estos contextos, la situación es más grave y con mayores efectos negativos para dicho grupo en Estados afectados por crisis humanitarias<sup>466</sup>. A modo de ejemplo, en la Conferencia de los Estados Partes de la CDPCD del año 2015, se evidenció que es más probable que, en situaciones de crisis humanitaria ocasionada por desastres naturales, se deje atrás o abandone a una persona con discapacidad, producto de falta de preparación, instalaciones o servicios adaptados a sus necesidades<sup>467</sup>, como ocurrió en el terremoto de Haití de 2010, el maremoto y tsunami en el Océano Índico en el año 2004, el terremoto de 2011 en Japón y la tormenta Sandy en Estados Unidos en el año 2012<sup>468</sup>.

Sumado a ello, ACNUR ha precisado que los riesgos particulares a los que se enfrentan las personas con discapacidad en la migración forzada pueden ser violencia, explotación, abuso, así como altos niveles de estigma sobre su situación<sup>469</sup>. Además, también se ha evidenciado que este grupo se enfrenta a diversas barreras para acceder a la asistencia humanitaria, sufriendo en algunos casos la limitación e incluso la anulación de sus derechos<sup>470</sup>. Así, el CICR en su último Reporte Anual del año 2019, ha

---

<sup>465</sup> HNAP (2020). Disability: Prevalence and impact, 9. Disponible en: [https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Disability\\_Prevalence-and-Impact\\_FINAL-2.pdf](https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Disability_Prevalence-and-Impact_FINAL-2.pdf)

<sup>466</sup> ACNUR (2020). Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2019. Op., cit., 35.

<sup>467</sup> Comité CDPCD (2015). Cómo hacer frente a la vulnerabilidad y la exclusión de las personas con discapacidad: la situación de las mujeres y niñas, el derecho de los niños a la educación, los desastres y las crisis humanitarias. Conferencias de los Estados Partes en la Convención sobre los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Publicado el 01 de abril de 2015, párrs. 19-21. Disponible en: <https://undocs.org/es/CRPD/CSP/2015/4>

<sup>468</sup> Ibid., párr. 19.

<sup>469</sup> ACNUR (2019). Need to Know Guidance: Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement, 4.

<sup>470</sup> Ibídem.

señalado que en diversos Estados de África existe una falta de equipamientos así como especialistas médicos que asistan en materia de discapacidad; a modo de ejemplo, dio a conocer que en Níger<sup>471</sup>, 640 personas con discapacidad se beneficiaron por primera vez de servicios de rehabilitación gracias a la asistencia del CICR, sumado a ello, con el apoyo financiero y capacitaciones se amplió la limitada reserva de profesionales capacitados en Níger<sup>472</sup>. De igual manera se hizo en Sudán del Sur, donde el mal estado de las ciudades y carreteras impedía el acceso a servicios de salud, por lo que el CICR trasladó en aviones a personas con discapacidad y proveyó de dispositivos de asistencia, fisioterapia, entre otros<sup>473</sup>.

Como bien ha señalado el Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de Naciones Unidas (en adelante, DESA por sus siglas en inglés), existe un marco normativo amplio respecto de la protección de los derechos de las personas con discapacidad en el DIDH, sin embargo, no se han abordado campos específicos de subgrupos como las personas con discapacidad en el contexto de la migración<sup>474</sup>. En ese sentido, es necesario que las obligaciones internacionales en materia de personas migrantes integren un discurso directamente relacionado con la discapacidad y se traduzcan en estándares normativos para los Estados.

Lamentablemente los sistemas de protección de derechos humanos han abordado escasamente este análisis integrado de discapacidad y migración. En el sistema universal se cuenta con una Declaración Conjunta del Comité CTM y el Comité CDPCD emitida el año 2017, en la que expresan su preocupación por la falta de procedimientos formales de los Estados para identificar migrantes con discapacidad, los cuales muchas

---

<sup>471</sup> CICR (2020). *Annual Report 2019*. Volume 2. Publicado el 29 de junio de 2019, 204. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/annual-report>

<sup>472</sup> *Ibidem*.

<sup>473</sup> *Ibid.*, 235.

<sup>474</sup> DESA (2016) Refugees and migrants with disabilities. UN Summit on Refugees and Migrants. Publicado con fecha 19 de septiembre de 2016. Disponible en: [https://www.un.org/development/desa/disabilities/refugees\\_migrants\\_with\\_disabilities.html](https://www.un.org/development/desa/disabilities/refugees_migrants_with_disabilities.html)

veces ocultan su discapacidad por temor a que la misma afecte su solicitud de asilo<sup>475</sup>. Por su parte, el SIDH también se ha referido brevemente sobre este tema en los “Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas” emitidos por la CIDH; específicamente en el Principio 16 precisa que la protección de migrantes en situación de vulnerabilidad, debe contar con respuestas estatales que consideren vulnerabilidades específicas como la discapacidad<sup>476</sup>.

En el mismo sentido, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha solicitado que los Estados establezcan vías seguras que faciliten el acceso oportuno a la asistencia humanitaria, en contextos de crisis, a las personas con discapacidad<sup>477</sup>. Es preciso recordar que las situaciones de crisis humanitarias generan el desplazamiento forzado de las personas que conlleva al cruce de fronteras, en ese sentido, la visa humanitaria es una respuesta oportuna para garantizar un acceso seguro al territorio de otro Estado, y a la vez, garantizar la protección de los derechos de las personas con discapacidad, dado que en los lugares de origen no han podido encontrar sistemas de protección seguros. Además, la formulación de visas humanitarias que consideren a las personas con discapacidad como titulares de las mismas, son una respuesta acorde con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, específicamente con el Objetivo 10 sobre la Reducción de desigualdades, en tanto que cumple con el empoderamiento de las personas con discapacidad y, al mismo tiempo, promueve una migración ordenada, segura y regular, siendo así una respuesta necesaria y adecuada ante los desafíos

---

<sup>475</sup> Comité CTM & Comité CDPCD (2017). *Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants*. Joint Statement by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/JointStatementCMW-CRPDFINAL.pdf>

<sup>476</sup> CIDH (2019) Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

<sup>477</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2019) Resolución 2475. Aprobada por en la 8556ª sesión, celebrada el 20 de junio de 2019. Disponible en: [https://undocs.org/es/s/res/2475\(2019\)](https://undocs.org/es/s/res/2475(2019))

actuales que enfrentan los migrantes con discapacidad por las situaciones de crisis humanitaria que viven.

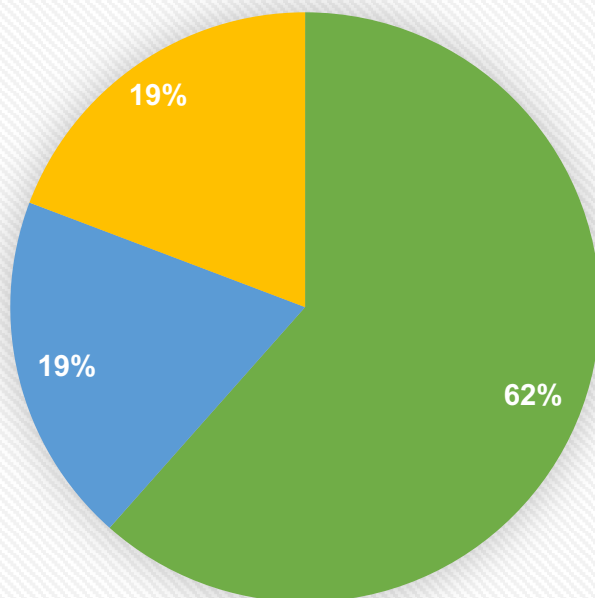
### **3.1.2. Componente situacional: sujetos a contextos que generan un impacto negativo en la migración.**

Como fue señalado al inicio de este capítulo, la concreción del elemento humanitario en las condiciones para obtener una visa humanitaria se evidencia a través del análisis de vulnerabilidad. Sobre este último, tiene dos componentes: el personal y el situacional, el primero parte del análisis de grupos específicos históricamente discriminados cuya situación se encuentra en mayor riesgo debido a contextos migratorios que agravan su estado. En el segundo grupo, como veremos a continuación, el elemento humanitario recae en la vulnerabilidad desde el contexto que rodea a la persona, el cual hace imposible la continuidad de la vida de las personas en general sujetas a una situación específica por lo que se ven forzadas a migrar.

Al respecto, nuevamente acudimos a la sistematización realizada sobre todas las Observaciones Finales emitidas por el Comité CTM. En ese sentido, podemos evidenciar que dicho órgano ha identificado situaciones particulares que causan un efecto negativo sobre los procesos migratorios y agravan la situación de vulnerabilidad de las personas que se ven obligadas a cruzar fronteras por dicha situación. Estos contextos identificados se pueden evidenciar en el gráfico a continuación:

#### **Gráfico N° 1: Situaciones contextuales que tienen incidencia en la migración**

**Situaciones contextuales, que tienen incidencia en la migración, identificadas en las Observaciones Finales del Comité para los derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares**



- Conflictos Armados y/o situaciones de violencia generalizada
- Cambio Climático
- Epidemias o situaciones catastróficas en relación a la salud

Según el análisis realizado sobre los 68 informes presentados por los Estados en el marco del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la CTM, el Comité CTM ha identificado situaciones particulares que generan un impacto en la migración sometiendo a las personas a una situación de vulnerabilidad propia del contexto. En ese sentido, se han identificado las siguientes situaciones: i) Situaciones de cambio climático (en 5 informes de Estado), ii) Conflictos armados y/o situaciones de violencia generalizada (en 16 informes de Estado), y iii) Epidemias o situaciones de grave riesgo para la salud (en 5 informes de Estado<sup>478</sup>).

<sup>478</sup> Es preciso advertir, sobre este punto, que el número de situaciones de grave riesgo para la salud puede incrementarse, a partir del año 2020, debido a la fuerte crisis que se está atravesando por la pandemia mundial de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) provocada por el virus SARS-CoV-2.

**Cuadro N° 1: Observaciones Finales emitidas por el Comité CTM sobre Informes  
periódicos de los Estados**

<b>Cambio Climático</b>	<b>Conflictos Armados y/o situaciones de violencia generalizada</b>	<b>Epidemias o situaciones de grave riesgo para la salud</b>
Niger 2016	Libia 2019	Senegal 2016
Mauritania 2016	Niger 2016	Guinea 2015
Malí 2014	Timor-Leste 2015	Belice 2014
Burkina Faso 2013	<b>Azerbaiyán 2013</b>	Filipinas 2014
Filipinas 2009	Colombia 2013	Azerbaiyán 2013
	Bosnia-Herzegovina 2009	
	Azerbaiyán 2009	
	Egipto 2007	
	<b>México 2017</b>	
	Nicaragua 2016	
	Honduras 2016	
	Turquía 2016	
	Paraguay 2012	
	Argentina 2011	
	México 2011	
	Siria 2008	

A continuación, analizaremos cada uno de estos contextos para evidenciar la vulnerabilidad generada a partir de los mismos que generan situaciones de migración forzada, y por tanto, la necesidad de establecer medidas de control migratorio como las visas humanitarias como una respuesta estatal acorde con el DIDH.

### 3.1.2.1. Visas humanitarias por el contexto de cambio climático y desastres naturales

El fenómeno de personas desplazadas a causa del cambio climático y desastres naturales, se encuentra en crecimiento. Así lo ha señalado la OIM en su último reporte mundial sobre migraciones forzadas, en la actualidad “hay más nuevos desplazados por desastres [naturales] que por conflictos y situaciones de violencia”<sup>479</sup>. Por ello, la importancia y urgencia en generar vías regulares migratorias que representen una respuesta estatal acorde con el DIDH en estos contextos. Al respecto, las cifras más actuales señalan lo siguiente:

*“En 2018 (como en años anteriores), los desastres provocados por peligros relacionados con el clima y las condiciones meteorológicas, como las tormentas y las inundaciones, fueron responsables del grueso del total de desplazamientos por desastres (16,1 millones, o casi el 94%). También se ha comenzado a disponer de información sobre los desplazamientos causados por sequías, con 1,3 millones de nuevos desplazamientos en 2017 y 764.000 en 2018, principalmente en el Cuerno de África. La otra causa de desastres son los peligros geofísicos que han provocado desde 2008, en promedio, 3,1 millones de desplazamientos por año. Mientras que en 2017 las estadísticas relacionadas con los desastres geofísicos fueron muy inferiores a la media, con 758.000 desplazamientos nuevos, en 2018 la cifra aumentó a 1,1 millones.”<sup>480</sup>*

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992<sup>481</sup> (en adelante, UNFCCC por sus siglas en inglés), cuando fue adoptada se centró en prevenir

---

<sup>479</sup> OIM (2020) Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020. Publicado el 19 de mayo de 2020. Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf), 48.

<sup>480</sup> *Ibidem*.

<sup>481</sup> Adoptada en Nueva York, con fecha 9 de mayo de 1992. Entrada en vigor con fecha 21 de marzo de 1994.

la interferencia humana peligrosa<sup>482</sup> sobre el sistema climático, la adaptación de los ecosistemas, proteger la producción alimentaria, así como asegurar el desarrollo económico<sup>483</sup>. Sin embargo, no encontró espacio para desarrollar disposiciones específicas sobre pérdida y daño en contextos de cambio climático, así como las consecuencias de estos sobre las personas en situación de vulnerabilidad, y en sí, sobre las personas migrantes.

No obstante, en el año 2010, se celebró la Conferencia No. 16 de los Estados Partes del UNFCCC, donde se concluyó con los Acuerdos de Cancún<sup>484</sup>, donde por primera vez se hizo expresa referencia a la estrecha relación entre situaciones de cambio climático y migración. Así, se solicita que los Estados, en el marco de adaptación de la UNFCCC, consideren adoptar medidas en relación al “desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”<sup>485</sup>.

Posteriormente, a propósito de la cumbre celebrada en el año 2013, se creó el Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático<sup>486</sup>. Este último pudo ser la perfecta oportunidad para desarrollar disposiciones que brinden remedios sobre la situación de las personas afectadas por los eventos climáticos extremos. No obstante, no fue hasta la Declaración de Brasil de 2014, adoptada por Estados de América Latina y el Caribe, en el cual se reconoce el nexo existente entre cambio climático y migración internacional<sup>487</sup>; además,

---

<sup>482</sup> Artículo 2 de la UNFCCC.

<sup>483</sup> *Ibidem*.

<sup>484</sup> UNFCCC (2011) Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. FCCC/CP/2010/7/Add.1, publicado con fecha 11 de marzo de 2011.

<sup>485</sup> *Ibid.*, párr. 14, literal f.

<sup>486</sup> UNFCCC (2013) Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático. FCCC/CP/2013/L.15. Publicado con fecha 22 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/l15s.pdf>

<sup>487</sup> Blouin, C (2020) Migración y Cambio climático: respuestas desde América Latina. En: Salmón, E. (coord.) *Cambio climático y derechos humanos*. Lima: IDEHPUCP, 228

dicha Declaración se señala que los programas de visas humanitarias son una buena estrategia de respuesta ante los desafíos planteados por el desplazamiento a causa del cambio climático y los desastres naturales<sup>488</sup>. Asimismo, con el Acuerdo de París, en el año 2015, se decidió abordar específicamente pérdidas y daños relacionados con las personas y la resiliencia de las comunidades<sup>489</sup>. En ese sentido, en el preámbulo del Acuerdo de París se hace referencia a respetar y promover garantías de los derechos de las personas migrantes; lo cual, si bien representa un avance en el marco de los derechos humanos, necesita de trabajos complementarios para abordar de manera efectiva el vacío existente en la protección legal de las personas desplazadas por el cambio climático<sup>490</sup>.

Por otro lado, en el año 2016, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes<sup>491</sup>, mediante la cual los Estados se comprometen a fortalecer y mejorar los mecanismos de protección de las personas que se desplazan. En dicha declaración se reconoce la relación causal que existe entre situaciones de cambio climático o desastres naturales y el desplazamiento forzado de las personas<sup>492</sup>, así como la necesidad de abordar las necesidades de migrantes que se encuentran en contextos de desastres naturales<sup>493</sup>. Asimismo, desde el sistema interamericano también se reconoció esta relación causal, y además la CIDH precisó que los fenómenos naturales tienen un impacto directo sobre los derechos de

---

<sup>488</sup> ACNUR (2014) Declaración de Brasil. 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. Adoptada en Brasilia, con fecha 03 de diciembre de 2014, 11. Disponible en: <https://www.acnur.org/prot/instr/5b5100c04/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil.html>.

<sup>489</sup> Duyck, S. (2015) The Paris Climate Agreement and the Protection of Human Rights in a Changing Climate. *Yearbook of International Environmental Law* 26, 12.

<sup>490</sup> Ibid., 13.

<sup>491</sup> ONU (2016). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. A/RES/71/1. Publicada con fecha 03 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>.

<sup>492</sup> Ibid., párr. 1.

<sup>493</sup> Kälin, W. (2018). The Global Compact on Migration: A Ray of Hope for Disaster-Displaced Persons. *International Journal of Refugee Law* 30 (4), 665.

las personas migrantes, en particular sobre los derechos a la vida, a la salud, alimentación, propiedad, vivienda, trabajo y entre otros<sup>494</sup>.

No es hasta el Pacto Mundial sobre Migración del año 2018, que recién podemos apreciar una aproximación integral entre migración y cambio climático. En efecto, en dicho documento, a propósito del Objetivo 2 sobre minimizar los factores adversos y estructurales que obligan a las personas a abandonar su país de origen, se establece un acápite completo sobre desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental<sup>495</sup>. Además, se recomienda armonizar y desarrollar mecanismos regionales y subregionales para garantizar el acceso a asistencia humanitaria para las personas afectadas por desastres repentinos<sup>496</sup>.

Sumado a ello, para los fines de esta investigación, debe darse una lectura conjunta con el objetivo 5 del Pacto Mundial sobre la Migración, sobre aumentar la disponibilidad y flexibilidad de las vías de migración regular<sup>497</sup>. En efecto, dicho objetivo es relevante para las personas que se ven forzadas a cruzar fronteras en contextos de desastres naturales y cambio climático, toda vez que los Estados se comprometen a mejorar las vías migratorias regulares, especialmente para migrantes en situación de vulnerabilidad<sup>498</sup>. En ese mismo sentido, contempla la necesidad de elaborar prácticas nacionales y mecanismos de duración apropiada por motivos humanitarios como visados humanitarios<sup>499</sup>. Al respecto, a modo de ejemplo, se pueden mencionar las medidas especiales de acceso humanitario para migrantes dadas por Canadá, en el año 2014, a las víctimas del tifón de Haiyan en Filipinas, el cual fue el más devastador que

---

<sup>494</sup> CIDH (2015) Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Op., cit., párr. 64.

<sup>495</sup> ONU (2018) Proyecto final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial. Op., cit., párr. 18.

<sup>496</sup> Ibid., párr. 18, literal j.

<sup>497</sup> Ibid., párr. 21.

<sup>498</sup> Kälin, W. (2018). The Global Compact on Migration: A Ray of Hope for Disaster-Displaced Persons. Op., cit., 666.

<sup>499</sup> ONU (2018) Proyecto final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial. Op., cit., párr. 21, literal g.

sufrió la región del sudeste asiático<sup>500</sup>; así, Canadá brindó esta medida de acceso al territorio por motivos humanitarios y compasivos, aprobando un total de 2100 solicitudes<sup>501</sup>. Asimismo, Brasil otorgó visas humanitarias en el año 2012 en favor de las víctimas del devastador terremoto en Haití del año 2010, lo cual fue reconocido como una vía legal facilitadora de protección<sup>502</sup>.

Por estas razones, coincidimos también con el referido Pacto, al reafirmar la posibilidad de adaptar visas humanitarias que permitan el ingreso temporal, al territorio de un Estado, a personas migrantes en situación de vulnerabilidad que se vieron forzadas a cruzar fronteras, a propósito de un contexto de desastre natural o cambio climático.

### **3.1.2.2. Visas humanitarias en contextos de conflictos armados y/o violencia generalizada**

Según el ACNUR, en su más reciente reporte sobre desplazamiento forzado, las cifras de personas que se ven forzadas a desplazarse a causa de “guerras, conflictos, persecuciones, violaciones de los derechos humanos o eventos que alteran seriamente el orden público”<sup>503</sup> ha aumentado a casi 79,5 millones de personas. Este impacto ha sido bastante evidente en contextos de conflicto armado, como por ejemplo los que actualmente se desarrollan en Siria, que ha provocado el desplazamiento de más de 6,6 millones de personas, las cuales han sido acogidas por Turquía, Líbano y Jordania<sup>504</sup>, en su mayoría. Los conflictos armados en Afganistán, la República Central Africana, la

---

<sup>500</sup> ACNUR (2015) Aniversario del tifón Haiyan: una historia de sobrevivencia. Noticias e Historias. Publicado el 06 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2014/11/5b7e70e226/aniversario-del-tifon-haiyan-una-historia-de-sobrevivencia.html>

<sup>501</sup> Matias, D. M. S. (2020). Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. *Climatic Change: An Interdisciplinary, International Journal Devoted to the Description, Causes and Implications of Climatic Change*, 160(1), 147. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1007/s10584-020-02691-9>

<sup>502</sup> Jubilut, L., Sombra, C. & De Lima, A. (2016) Humanitarian visas: building on Brazil's experience. *Revista Migraciones Forzadas* 53, 76. Disponible en: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/jubilut-andrade-madureira.pdf>

<sup>503</sup> ACNUR (2020). Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2019. Op., cit., 8.

<sup>504</sup> Ibid., 18.

República Democrática del Congo, Somalia y Sudán del Sur, también continúan causando grandes números de personas desplazadas entre Estados cercanos a sus fronteras. Al respecto el CICR ha identificado en su último reporte anual que grandes grupos de migrantes de África y el Medio Oriente siguen pasando por Libia en camino a Europa<sup>505</sup>; en dicho tránsito, han sido susceptibles de abusos, arrestos y pérdida de contacto con familiares, así como barcos que transportaban migrantes se vieron implicados en accidentes mortales<sup>506</sup>.

Adicionalmente, las situaciones de violencia generalizada en Centroamérica, donde la tasa de homicidios de 33 muertos por cada cien mil habitantes en Honduras, Guatemala y El Salvador, han provocado altos índices de migración y desplazamiento interno<sup>507</sup>. La mayor parte de los migrantes centroamericanos se dirigen a México, donde el CICR ha identificado con preocupación, que se generan consecuencias humanitarias asociadas a la violencia en el tránsito migratorio, tales como desapariciones forzadas, accidentes, separación familiar y malos tratos<sup>508</sup>.

Este desplazamiento forzado, producto de las situaciones de conflicto armado, así como situaciones de violencia a gran escala que afectan el orden público, han generado una gran repercusión negativa en las personas migrantes que huyen de dichos contextos. El CICR ha identificado la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas, toda vez que dicho contexto representa una amenaza latente para la vida e integridad de los civiles, no solo por los ataques armados, sino también por la interrupción de servicios básicos esenciales, a destrucción de viviendas civiles, así

---

<sup>505</sup> CICR (2020). *Annual Report 2019*. Volume 1. Publicado el 29 de junio de 2019, 175. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/annual-report>

<sup>506</sup> *Ibidem*.

<sup>507</sup> Raich, J. (2020) América Central: Dilemas humanitarios en el nuevo decenio. En: CICR (2020) Informe de Actividades 2020 América Central. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/americacentral-dilemas-humanitarios-en-el-nuevo-decenio>, 5.

<sup>508</sup> CICR (2020) Informe de Actividades 2020 México. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/informe-de-actividades-2020-mexico>, 14.

como del riesgo a contraer enfermedades<sup>509</sup>. Por ello es que ACNUR hace especial énfasis en que esta dinámica de conflicto armado, hostilidades en curso y riesgo de violación de derechos, exigen la necesidad de que los Estados garanticen actos de naturaleza humanitaria para la protección de estas personas<sup>510</sup>.

En las situaciones de conflicto armado se debe precisar la interrelación entre el DIDH y el DIH, en la protección de personas migrantes, desde la complementariedad y la influencia mutua de ambas ramas<sup>511</sup>. Esto último dado que no es posible comprender en su totalidad el DIH sin la función de “cuerpo jurídico complementario”<sup>512</sup> con otras ramas, y más aun si nos referimos a grupos de especial protección, a partir de los cuales se han desarrollado estándares específicos en el DIDH, la cual seguirá aplicándose incluso en tiempos de guerra.

En el caso del DIH, también se han dado reglas para la protección de migrantes que viven, están en tránsito o se encuentran en el territorio de un Estado donde está suscitándose un conflicto armado, sea de carácter internacional o no internacional<sup>513</sup>. En efecto, sobre ellos recae la protección general sobre civiles tanto en CANI como en CAI<sup>514</sup>. Así, las partes en el conflicto están prohibidas de atacar a los civiles, ya sea directamente o a partir de un ataque indiscriminado, a menos que participen en las

---

<sup>509</sup> International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts: Recommitting to protection in armed conflict on the 70th anniversary of the Geneva Conventions: Document prepared by the International Committee of the Red Cross for the 33rd International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, Switzerland, 9–12 December 2019. (2019). *International Review of the Red Cross*, 101(911), 881. <http://doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/10.1017/S1816383119000523>

<sup>510</sup> ACNUR (2020) Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2019. Op., cit., 31.

<sup>511</sup> Droege, C. (2008) ¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario. *International Review of the Red Cross*, 871 ,2.

<sup>512</sup> Salmón, E. (2020) Entre la *lex specialis* y la metodología pick and-choose: aproximaciones al derecho internacional humanitario en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Iberoamericano sobre Derecho Internacional Humanitario*. Disponible en: <https://www.unisabana.edu.co/programas/unidades-academicas/facultad-de-derecho-y-ciencias-politicas/anuariodih/articulos/entre-la-lex-specialis-y-la-metodologia-pick-and-choose/>

<sup>513</sup> En el caso de CAI nos referiremos a aquellos formulados en el ámbito del artículo común 2 a los Convenios de Ginebra de 1949. En el caso de los CANI, serán aquellos que alcancen el umbral de intensidad y organización, regidos bajo el artículo común 3 a los Convenios de Ginebra de 1949.

<sup>514</sup> Gieseken, H. O. (2017). The protection of migrants under international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, 99(904), 125. <http://doi.org/10.1017/S1816383118000103>

hostilidades. No obstante, para los fines de esta investigación, es necesario hacer énfasis en las reglas sobre el desplazamiento de las personas migrantes en el contexto de conflictos armados.

En ese sentido, cabe recordar, tal y como fue analizado en el primer capítulo que, a partir del principio de humanidad, uno de los principales objetivos del DIH es evitar causar sufrimiento excesivo y daños superfluos, lo cual incluye prevenir y minimizar el desplazamiento forzado de civiles debido a conflictos armados<sup>515</sup>. En ese sentido, como personas protegidas tienen el derecho a movilizarse y dejar el territorio afectado por el conflicto armado, conforme al inciso 1 del artículo 35 del IV Convenio de Ginebra de 1949; esto se debe leer conjuntamente con el derecho a que la partida se dé en condiciones satisfactorias conforme al artículo 36 del mismo instrumento.

Además, a este análisis se suma la aplicación del principio de no devolución, pues de conformidad con el inciso 4 del artículo 45 del IV Convenio de Ginebra, una persona protegida no puede ser trasladada a un país donde tenga temor de sufrir persecución en razón de sus opiniones políticas o creencias religiosas<sup>516</sup>. En el caso del traslado, una mayor protección se encuentra en el inciso 3 artículo 45, donde se invoca la prohibición de traslado en todos los casos en los que el Estado receptor no puede o no quiere brindar protección a las personas migrantes bajo el Convenio IV<sup>517</sup>.

En el caso de las situaciones de violencia generalizada y situaciones de disturbios, donde se aplica solamente el DIDH, a la luz de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes del año 2016, se solicitó que los Estados establezcan medidas que respondan a esfuerzos humanitarios en situaciones que provocan grandes movimientos de migrantes<sup>518</sup>. Además, de acuerdo al Pacto Mundial sobre Migración,

---

<sup>515</sup> Ibid., 140.

<sup>516</sup> Ibid., 142.

<sup>517</sup> Ibidem.

<sup>518</sup> ONU (2016). Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. Op., cit., párr. 12

se exige aplicar medidas específicas que garanticen, a los migrantes atrapados en contextos de crisis, acceso a protección y asistencia humanitaria, incluso facilitando cooperación internacional transfronteriza<sup>519</sup>.

En ese sentido, es posible también afirmar que en estos contextos se pueden otorgar visas humanitarias como vías regulares de acceso a territorios de Estados, con la finalidad de eventualmente brindar protección internacional a personas que se encuentran en contextos de conflictos o violencia generalizada, es decir, representa una vía de acceso al territorio para luego solicitar asilo. A modo de ejemplo, el CICR en Honduras ha felicitado la iniciativa de la política migratoria instaurada en este país, bajo un enfoque de derechos humanos que ha implementado visas humanitarias<sup>520</sup> para migrantes irregulares en tránsito debido a la situación de violencia que viven en Estados fronterizos de Centroamérica con la finalidad de regularizar su situación. Otra buena iniciativa, felicitada por ACNUR<sup>521</sup>, ha sido la implementación de visas humanitarias por parte de Brasil para las víctimas del conflicto armado en Siria, permitiendo que las misiones diplomáticas brasileñas, en países vecinos a Siria, emitan visas humanitarias a los sirios antes de su entrada en Brasil<sup>522</sup>; y posteriormente, les permitió a dichos migrantes, solicitar asilo mediante procedimientos de vía rápida, estas medidas fueron renovados en 2015 y en 2017, además Brasil firmó acuerdos de cooperación con ACNUR para el apoyo y facilitación de los procedimientos de identificación y visado<sup>523</sup>.

En el caso de los conflictos armados que mayor desplazamiento han generado como es el caso de Siria, de acuerdo al CICR, las visas humanitarias han sido las herramientas

---

<sup>519</sup> ONU (2018) Proyecto final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial. Op., cit., párr. 23, literal j.

<sup>520</sup> Ponce, A. & Archila, N. (2017). Assistance for and protection of migrants: Experience of the Honduran Red Cross. *International Review of the Red Cross* 99 (1), 56.

<sup>521</sup> ACNUR (2016). Refugiados sirios empiezan una vida en Brasil. Noticias e historias. Publicado el 24 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/historia/2016/3/5b7e7151e/refugiados-sirios-empiezan-nueva-vida-en-brasil.html>.

<sup>522</sup> Rodrigues, G. M. A., Blanes Sala, J., & Corrêa de Siqueira, D. (2017). Visas and qualifications: Syrian refugees in Brazil. Op., cit., 52.

<sup>523</sup> *Ibíd.*

más adecuadas, que los Estados miembros de la UE han formulado, para que las personas en situación de vulnerabilidad puedan acceder legalmente a la protección en dichos Estados<sup>524</sup>. Además, en muchas situaciones, a criterio de dicho ente, son una forma rápida de atención urgente frente a los procedimientos prolongados de asilo, así como, previene acudir a vías peligrosas de migración irregular como el acceso a Europa por vía marítima<sup>525</sup>. Tan es así que, por ejemplo, la Cruz Roja Suiza creó en el año 2013 un programa<sup>526</sup> que brinda apoyo a los migrantes sirios para acceder a visas humanitarias, puesto que ha identificado que es una vía legal mucho más rápida y segura para personas que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad, como en el caso de personas provenientes de zonas de conflictos armados, y necesitan la intervención del Estado para brindarles una entrada al territorio<sup>527</sup>.

### **3.1.2.3. Epidemias o situaciones de grave riesgo para la salud**

En la sistematización realizada sobre las Observaciones Finales emitidas por el Comité CTM, se evidenció que en muchas legislaciones se mantenían restricciones al control de entrada al territorio basadas en limitar el ingreso a personas provenientes de lugares donde acontecieron epidemias o situaciones de grave riesgo para la salud. En su momento, estas acciones fueron calificadas por el Comité CTM como discriminatorias y estigmatizadoras contra las personas migrantes que solicitaban su ingreso al territorio.

---

<sup>524</sup> CICR (2018) Humanitarian visas in practice. Disponible en: <https://redcross.eu/projects/humanitarian-visas-in-practice>

<sup>525</sup> *Ibidem*.

<sup>526</sup> Cruz Roja Suiza (2016) Intermediary activity report on SCR support for Syrian nationals applying for humanitarian visas to enter Switzerland: update, analysis and recommendations. Disponible en: <https://redcross.eu/projects/humanitarian-visas-in-practice>

<sup>527</sup> CICR (2018) Humanitarian visas in practice. Op., cit.

Se ha evidenciado que las prácticas descritas ocurren en 6 Estados de los 49 que evaluó el Comité CTM. En el caso de Azerbaiyán<sup>528</sup>, Filipinas<sup>529</sup> y Belice<sup>530</sup> se niega la entrada a personas migrantes por razones de salud asociadas a enfermedades o infecciones virales; mientras que, en el caso de Senegal<sup>531</sup> y Guinea<sup>532</sup>, la discriminación es por el contexto del lugar donde provienen las personas migrantes, en el que existe la epidemia del ébola. En este acápite nos referiremos específicamente a este último caso, puesto que su importancia también es asociada a la situación que se está experimentando en el año 2020 debido a la pandemia provocada por el COVID-19.

Es innegable que existen peligros sobre la migración provocada por razones médicas que no pueden ser obviados ante la realidad. En ese sentido, se debe precisar que la salud pública es una de las razones válidas para las restricciones de derechos, tal como lo establecen los Principios de Siracusa, que los Estados pueden adoptar medidas que limiten ciertos derechos con la finalidad de hacer frente a una grave amenaza para la salud<sup>533</sup>.

En particular, en el caso del ébola, Cohen explica que los estudios realizados sobre el brote de dicho virus evidenciaron que representa una grave amenaza para la bioseguridad no solo de países en vías de desarrollo<sup>534</sup>, sino también para aquellos que

---

<sup>528</sup> Comité CTM (2013) Observaciones Finales sobre el Segundo Informe periódico de Azerbaiyán. CMW/C/AZE/2. Aprobadas en la sesión 230º con fecha 27 de mayo de 2013, párrs. 36 y 37.

<sup>529</sup> Comité CTM (2014) Observaciones Finales sobre el Segundo Informe periódico de Filipinas. CMW/C/PHL/2. Aprobadas en la sesión 260º con fecha 02 de mayo de 2014, párrs. 10 y 11.

<sup>530</sup> Comité CTM (2014) Observaciones Finales ante Ausencia de informe de Belice y aplicación de la Convención. CMW/C/BLZ/1. Aprobadas en la sesión 268º con fecha 26 de setiembre de 2014, párr. 18.

<sup>531</sup> Comité CTM (2016) Observaciones Finales sobre Informes Segundo y Tercero combinados de Senegal. CMW/C/SEN/2-3. Aprobadas en la sesión 323º con fecha 20 de mayo de 2016, párr. 22, literal b y 23, literal b.

<sup>532</sup> Comité CTM (2015) Observaciones Finales sobre Informe Inicial de Guinea. CMW/C/GIN/1. Aprobadas en la sesión 305º con fecha 08 de octubre de 2015, párr. 6.

<sup>533</sup> Consejo Económico y Social ONU (1984). Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. E/CN.4/1985/4/Anexo. Publicado el 28 de setiembre de 1984, 2. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/CN.4/1985/4>

<sup>534</sup> Cohen, G. (2017) Medical Tourism, Medical Migration, and Global Justice: Implications for Biosecurity in a Globalized World. *Medical Law Review* 25 (2), 213.

se encuentran en condiciones económicas óptimas, pues existe un riesgo real de que dicha enfermedad se propague sin control, y en ese sentido es una amenaza a la salud y seguridad en los contextos de migración que debe ser frenada. Lo que se traduce también en inconvenientes para el Estado receptor en el sentido que no solo hay un riesgo de transmisión de enfermedades, sino también a nivel institucional, puede generar una crisis en la atención médica y el sistema de salud de dicho Estado<sup>535</sup>.

Este es uno de los análisis más controversiales porque estamos ante una situación que versa sobre la salud pública, la cual ha sido consagrada en diversos Estados como límite a las cuestiones de control migratorio para la denegación. No obstante, esta lectura debe ser al mismo tiempo realizada bajo el parámetro del principio de igualdad y no discriminación, en el sentido que deben existir un parámetro de razonabilidad para denegar una solicitud de entrada sin caer en motivos prohibidos de discriminación basados en la nacionalidad.

Un caso interesante es la denegación generalizada de visas por parte de un Estado sobre todos los nacionales de Estados donde se identificó una epidemia, independientemente, si la persona fue sometida o no a un control de descarte médico del virus. Este es el caso de Australia que suspendió la emisión de visas humanitarias a todos los Estados afectados por el ébola, e incluso canceló todas las visas temporales que ya había concedido<sup>536</sup>. Esta medida fue también criticada por el ACNUR, pues las restricciones de visado dirigidas específicamente a personas provenientes de Estados afectados por el ébola, en función de su nacionalidad o lugar de residencia, pueden tener un impacto negativo sobre las solicitudes de asilo de personas que necesitan

---

<sup>535</sup> Ibid., 221.

<sup>536</sup> Ver la Decisión adoptada por el Departamento de Migración y la Protección de Fronteras del Gobierno de Australia, con fecha 15 de febrero de 2015. Disponible en: [https://www.homeaffairs.gov.au/foi/files/2016/20160209\\_FA141001298\\_Decision\\_Record.pdf](https://www.homeaffairs.gov.au/foi/files/2016/20160209_FA141001298_Decision_Record.pdf).

protección internacional<sup>537</sup>, e incluso no son acordes a las recomendaciones brindadas por la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS).

En ese sentido, consideramos que en este contexto es bastante más restrictivo el elemento humanitario, puesto que, si bien identificamos la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas provenientes de contextos de grave riesgo para la salud como epidemias, también entra en conflicto con la necesidad de protección bajo el concepto de salud pública que tiende más a una protección general de todas las personas. Por ello, sería posible la emisión de visas humanitarias siempre y cuando los Estados se encuentren en la capacidad para tener un control real de la situación de emergencia sanitaria y bajo los lineamientos que establezcan las autoridades sanitarias expertas en la materia.

Lo cierto es que, si bien existiría un análisis más complejo respecto a la emisión de visas humanitarias, esto no es pretexto para debilitar o flexibilizar los sistemas de protección internacional y asilo que tienen los Estados. En ese sentido, coincidimos con el ACNUR cuando exige revisar la implementación de medidas restrictivas a la entrada de personas migrantes provenientes de los contextos descritos, en tanto que tengan en cuenta el grave potencial impacto negativo que podrían tener sobre personas migrantes en necesidad de protección internacional<sup>538</sup>. Asimismo, considerar una evaluación de las circunstancias y las necesidades de protección de forma individualizada, toda vez que una suspensión generalizada del procesamiento de visas humanitarias en estas situaciones, basadas en la nacionalidad de las personas que provienen de Estados afectados, podría afectar a un grupo más amplio de personas que solo los pacientes de

---

<sup>537</sup> ACNUR (2014) Considerations on the Impact of Measures Relating to Ebola Virus Disease, on Persons Who Are or May Be in Need of International Protection. Publicado con fecha 5 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/548014ce4.html>, párr. 7.

<sup>538</sup> Ibid., párr. 13.

-o sospechosos de tener- alguna enfermedad, lo que excede las medidas de salud pública recomendadas por la OMS<sup>539</sup>.

### **3.2. Segunda condición: El parámetro de razonabilidad y la exigencia de elementos objetivos**

En este acápite nos enfocaremos en analizar las visas humanitarias, a través de un parámetro de razonabilidad. Es decir, recurriendo a los elementos objetivos que se exigen para su concesión que se traducen en i) la exigencia de pasaporte y otros documentos, ii) costo económico de acceso y lugares de solicitud, iii) capacitación de funcionarios y plazo de otorgamiento de visas humanitarias.

La importancia de esta segunda condición para la formulación de visas humanitarias, radica en la comprensión de que existe un alto riesgo de que las personas migrantes se expongan a múltiples violaciones de sus derechos, como consecuencia de políticas migratorias que no consideren un enfoque basado en derechos humanos. En efecto, por esta consideración es necesario que los Estados evalúen las consecuencias humanitarias de sus políticas y leyes migratorias, para que estas sean revisadas periódicamente<sup>540</sup>, y bajo los nuevos contextos a los que nos enfrentamos. Además, este análisis es necesario también, para evitar que la formulación de visas humanitarias sea una excusa con la finalidad de obstaculizar la protección internacional de las personas que lo necesiten.

#### **3.2.1. Exigencia de pasaportes y otros documentos**

Como hemos visto, las visas humanitarias representan una doble ventaja: por un lado, para el Estado es un mecanismo efectivo de control migratorio y seguridad en las fronteras; mientras que, por otro lado, tiene como propósito la protección de personas

---

<sup>539</sup> *Ibidem*.

<sup>540</sup> CICR (2020) Missing Migrants and their families. The ICRC's recommendations to policy-makers. Publicado el 12 de junio de 2020. Disponible en: [https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file\\_list/missing-migrants-families.pdf](https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/missing-migrants-families.pdf), 11.

cuya vida e integridad se ven amenazadas por diversas circunstancias. No obstante, para que esto efectivamente se cumpla, es necesario definir criterios claros que permitan que la aplicación de visas humanitarias sea de forma célere y transparente, pues nos encontramos ante situaciones urgentes.

Es claro que los procedimientos de control migratorio son establecidos por los Estados, pues pertenecen al dominio reservado del ejercicio de su soberanía; no obstante, estos procedimientos no están exentos de un análisis bajo el enfoque de derechos humanos, porque estamos ante grupos en situación de extrema vulnerabilidad y los Estados deben cumplir las obligaciones internacionales a las que se han sometido soberanamente. En muchos casos, la exigencia irrazonable de documentos puede llevar a la vulneración de derechos tales como el derecho a la igualdad y no discriminación, la prohibición de detención, la no devolución y el derecho a la reunificación familiar.

Algunas Sociedades Nacionales del CICR han precisado en sus informes anuales que la implementación de políticas de disuasión de entrada al territorio de un Estado tales como los requisitos de documentación en la exigencia de visas, sanciones a transportistas, interceptación, detención, entre otros, generan una agravación sustancial en la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes<sup>541</sup>. Entre los documentos que se suelen exigir en dicho contexto están los pasaportes, documentos apostillados, record de antecedentes penales, entre otros.

En ese sentido, debemos recordar que estas exigencias devienen en irrazonables por su imposibilidad por obtenerlas; primero, porque estamos ante grupos que requieren una atención urgente por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran; y, en segundo lugar, porque muchas de estas personas huyen de situaciones graves en las que existían amenazas inminentes contra su vida e integridad, las cuales en muchos casos eran originalmente provocadas por el Estado de origen, que es el encargado de

---

<sup>541</sup> Moretti, S. & Bonzon, T. (2017) Some reflections on the IFRC's approach to migration and displacement. *International Review of the Red Cross* 99 (1), 169.

emitir dichos documentos. Estos requisitos hacen que los canales de acceso a visas humanitarias sean en la práctica inaccesibles, y por tanto, se generen otras vías irregulares de ingreso al territorio.

De conformidad con el objetivo N° 4 del Pacto Mundial sobre Migración, los Estados se comprometen a “facilitar el acceso a documentación personal, como pasaportes y visados”<sup>542</sup>, asegurando que los criterios y requisitos para acceder a los mismos no sean discriminatorios. Por estas razones, se solicita a los Estados reconsiderar sus procedimientos para tener en cuenta que los mismos no aumenten el riesgo de vulnerabilidad en el ciclo migratorio<sup>543</sup>. Además, esta misma garantía también exige que se revisen los requisitos para demostrar la nacionalidad de las personas, en tanto que se debe evitar que los mismos impidan a las personas migrantes no contar con “pruebas de su nacionalidad o identidad jurídica”<sup>544</sup>. Esto quiere decir que todo obstáculo que se imponga en forma de requisitos irrazonables que en la práctica resulten de imposible acceso a las visas humanitarias, pueden resultar en vulneraciones implícitas, puesto que ofrecen una medida irreal y no cumplen con su finalidad.

En ese mismo sentido, la CIDH ha señalado que una de las formas de garantizar un acceso igualitario de las personas a mecanismos tales como las visas humanitarias, es precisamente, considerando la dificultad de las personas para obtener pasaportes u otros documentos oficiales<sup>545</sup>. Incluso, de acuerdo al ACNUR, en cuanto a los mecanismos de entrada al territorio que permitan estancia legal para las personas venezolanas -en los cuales incluye los visados humanitarios-, estos deberían tener en consideración los siguientes estándares mínimos: a) Legalidad: deberían estar previstos, definidos y articulados en la legislación nacional, además ACNUR solicita que las autoridades expidan documentos oficiales; b) Accesibilidad: a todos los migrantes

---

<sup>542</sup> ONU (2018) Proyecto final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial. Op., cit., párr. 20, literal d.

<sup>543</sup> *Ibidem*.

<sup>544</sup> *Ibid.*, párr. 20, literal f.

<sup>545</sup> CIDH (2018) Migración Forzada de Personas Venezolanas. Resolución 2/18. Op., cit., 2.

venezolanos, independientemente de su fecha de ingreso, no debería tener costos de acceso a la solicitud -o al menos- costos mínimos, pueda solicitarse en varios lugares y que la situación irregular ni la falta de documentos impidan el acceso a los mecanismos; c) Acceso a derechos básicos: posibilidad de acceso a derechos fundamentales y servicios básicos; y d) Garantías de no retorno: consideración la situación de actual de Venezuela, cumplir con las garantías de no devolución<sup>546</sup>.

Por ello, los Estados deben revisar los requisitos que exigen para la concesión de visas humanitarias, realizando un análisis de razonabilidad evaluando las consecuencias adversas que puede tener sobre las personas migrantes, así como considerando su situación de vulnerabilidad y lo que razonablemente exigible ante dicho contexto.

### **3.2.2. El costo económico a una visa humanitaria y lugares de solicitud**

En el mismo sentido del anterior acápite, en el caso del costo de acceso a una visa humanitaria, se debe considerar la situación particular de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas solicitantes de una visa humanitaria.

Reunir los requisitos que imponen los Estados para acceder a una visa humanitaria, ya genera un costo elevado para las personas en necesidad. Sumado a ello, imponer un costo a la misma visa humanitaria resulta una tarea imposible para dichas personas. Así, el ACNUR ha señalado que estos mecanismos de carácter humanitario no deberían tener costos asociados a la solicitud de los mismos, o al menos, representar un costo mínimo<sup>547</sup>. Esto es así dado que imponer una cuota económica imposible de pagar, genera en la práctica que solo aquellas personas con solvencia económica, en principio, puedan acceder a una visa humanitaria. En ese sentido, podría generarse una situación de discriminación para aquellas personas de condiciones socioeconómicas bajas, no obstante, si tomamos en cuenta el perfil de los candidatos a visas humanitarias

---

<sup>546</sup> ACNUR (2018) Guidance Note on the Outflow of Venezuelans. Publicado en marzo de 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>, 2.

<sup>547</sup> *Ibidem*.

(personas en extrema vulnerabilidad), caemos en cuenta que en la realidad sería una barrera que imposibilita el acceso a dichas personas, y por tanto es necesario reevaluar este requisito, pues una vez más la medida no cumpliría con su fin.

En el sistema general de emisión de visas de la UE, se sugirió que los Estados miembros asuman el costo económico derivado del visado humanitario, e incluso para este fin, reciban apoyo financiero del Fondo Europeo para la Gestión Integrada de Fronteras<sup>548</sup>. Estas propuestas se encuentran en el marco de una manifestación práctica del principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad en el aspecto financiero<sup>549</sup>. Esta sugerencia ha sido seguida por Estados como Suiza, cuyo procedimiento de acceso a visa humanitaria es libre de costo alguno, hecho que ha sido felicitado por el CICR<sup>550</sup>.

De otro lado, el lugar desde donde se debe presentar la solicitud resulta un aspecto problemático, dado que en muchas regulaciones se exige la presencia física del solicitante en embajadas o consulados. Ello puede ser particularmente perjudicial en los Estados en los que existan situaciones de conflicto armado o de violencia generalizada, como es el caso de Siria, en el que muchos Estados han retirado sus representaciones consulares.

Considerando esta situación, se ha propuesto en algunos casos, que la solicitud se realice en terceros países. En el caso de los nacionales sirios, por ejemplo, pueden realizar su solicitud desde un tercer Estado, donde pueden acudir a la embajada o el consulado del Estado al que quieren realizar su solicitud de visa humanitaria y acceder a los mismos procedimientos que se le brindarían si estuviera en su Estado de origen.

---

<sup>548</sup> Bollo Arocena, M. D. (2019). Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento. Op., cit., 236.

<sup>549</sup> *Ibidem*.

<sup>550</sup> Cruz Roja Suiza (2016) Intermediary activity report on SCR support for Syrian nationals applying for humanitarian visas to enter Switzerland: update, analysis and recommendations. Op., cit., 17.

No obstante, esta práctica debería ser reconsiderada, puesto que, si bien fue ideada para facilitar el acceso al procedimiento de visas humanitarias, en la práctica ha conducido a una denegatoria de visas en el sentido que si ya se encuentran en un tercer Estado (fuera del peligro de su Estado de origen), entonces ya no necesitan una visa humanitaria. Por ello, el CICR ha solicitado a los Estados que esta evaluación se haga caso por caso y no haya un rechazo inmediato por el solo hecho de encontrarse en un tercer Estado y, en ese sentido, la evaluación también debe considerar el riesgo presente de la persona al encontrarse en un tercer Estado, si es que este riesgo continúa por la situación de vulnerabilidad que debe ser evaluada individualmente<sup>551</sup>.

Cabe mencionar que, a propósito de la última propuesta del Parlamento Europeo, en junio de 2019, sobre la reglamentación del visado humanitario en la UE, se quiere prever que exista un escenario de formulación de visas humanitarias que sirvan como nexo para eventualmente solicitar protección internacional<sup>552</sup>. En ese sentido, la propuesta es que la visa humanitaria permita el acceso al territorio de un Estado miembro de la UE, para presentar allí una solicitud de protección internacional, dicho Estado sería el responsable de llevar a cabo los procedimientos de asilo<sup>553</sup>, esta propuesta es particularmente interesante porque iría en sentido contrario de las sentencias emitidas por el Tribunal de Justicia Europeo y el TEDH, como se verá más adelante, que no encontraron vulneración de derechos en la denegación de visas humanitarias para el acceso a un territorio y, luego, solicitar asilo.

Finalmente, cabe añadir que, parte de la propuesta, incluye que el visado humanitario pueda solicitarse de forma personal, por vía electrónica e incluso por escrito ante

---

<sup>551</sup> Ibid., 24.

<sup>552</sup> Ver Anexo a la Resolución del Parlamento Europeo con fecha 11 de diciembre de 2018, con recomendaciones a la Comisión sobre visados humanitarios. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0494\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0494_EN.html?redirect)

<sup>553</sup> Ibidem.

cualquier consulado o embajada de los Estados miembros de la UE<sup>554</sup>, lo cual simplificaría en gran medida el procedimiento para la concesión de visas humanitarias. Estas consideraciones son importantes para la formulación y aplicación de visas humanitarias, en tanto que consideran el espacio territorial que puede significar también una barrera para las personas en situación de vulnerabilidad que buscan solicitar visas humanitarias.

### **3.2.3. Capacitación de funcionarios y plazo de otorgamiento de visas humanitarias**

Debemos partir de la premisa, una vez más, que estamos ante personas en extrema situación de vulnerabilidad por lo que, desde este punto, las autoridades o los funcionarios que evalúen las solicitudes de visa humanitaria deben encontrarse capacitados para llevar a cabo esta función. Con este fin, es necesario que todo el procedimiento se lleve a cabo aplicando un enfoque de derechos humanos, mediante el cual se aborde también un análisis diferenciado caso por caso, aplicando un enfoque de discapacidad y género, que responda a las necesidades específicas de cada persona, sea que este “niños, niñas, mujeres, personas mayores, personas indígenas, personas con discapacidad, personas LGTBI y otros grupos con necesidades de protección”<sup>555</sup>.

Si bien las visas humanitarias tienen como finalidad evitar entradas irregulares y llegadas espontáneas<sup>556</sup>, también es cierto que, en el contexto del control migratorio, pueden ocurrir violaciones de derechos humanos. Específicamente hablando de las visas, existe mucho margen de discrecionalidad por parte de los funcionarios estatales que evalúan las solicitudes, lo que lamentablemente hace que sea muy difícil probar si

---

<sup>554</sup> Bollo Arocena, M. D. (2019). Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento. Op., cit., 235.

<sup>555</sup> CIDH (2018) Migración Forzada de Personas Venezolanas. Resolución 2/18. Op., cit., 3.

<sup>556</sup> Stoyanova, V. (2020). The Right to Life Under the EU Charter and Cooperation with Third States to Combat Human Smuggling. *German Law Journal*, 21(3), 456. <http://doi.org/10.1017/glj.2020.22>

es que se rechaza solicitantes basándose en actos arbitrarios o motivos discriminatorios. Además, es preciso considerar que muchas personas no conocen sus derechos, los procedimientos, e incluso hablan otro idioma, para lo cual ya se ha previsto como garantía mínima del debido procedimiento migratorio que se debe facilitar intérpretes y brindarse las facilidades necesarias para comprender dicho procedimiento<sup>557</sup>. Sumado a ello, es vital que desde el inicio se le garantice los medios que tiene para replicar ante una posible denegación, lo que implica la comunicación o notificación de dicha denegatoria, sea personalizada, entendible y pueda ser recurrida<sup>558</sup>.

En ese sentido, es posible que se generen obstáculos procedimentales, financieros<sup>559</sup> así como actos de corrupción. Esto ha sido advertido por el Comité CTM, respecto de los procedimientos migratorios en consulados y agentes en fronteras, se han reportado casos de corrupción por parte de personal estatal en el caso de Tayikistán<sup>560</sup>, Madagascar<sup>561</sup>, Guyana<sup>562</sup> y México<sup>563</sup>. Por ello la importancia de contar con funcionarios que sepan aplicar de manera coherente las normas; así también, es importante que los Estados establezcan controles sobre los actos de sus funcionarios y

---

<sup>557</sup> Ver en el sentido que se ha previsto en el SIDH, sobre solicitudes de asilo y procedimientos migratorios. Corte IDH (2013) Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 159.

<sup>558</sup> Bollo Arocena, M. D. (2019). Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas legales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento. Op., cit., 235.

<sup>559</sup> Costello, C., & Mann, I. (2020). Border Justice: Migration and Accountability for Human Rights Violations. *German Law Journal*, 21(3), 312. <http://doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/10.1017/glj.2020.27>

<sup>560</sup> Comité CTM (2019) Observaciones Finales sobre el Segundo Informe periódico de Tayikistán. CMW/C/JK/2. Aprobadas en la sesión 429º con fecha 09 de mayo de 2019, párrs. 26 y 27.

<sup>561</sup> En este caso en particular, se emitieron visas falsas. Comité CTM (2018) Observaciones Finales sobre el Informe inicial de Madagascar. CMW/C/MDG/1. Aprobadas en la sesión 409º con fecha 15 de octubre de 2018, párr. 25.

<sup>562</sup> Comité CTM (2018) Observaciones Finales sobre el Informe inicial de Guyana. CMW/C/GUY/1. Aprobadas en la sesión 395º con fecha 22 de mayo de 2018, párr. 7.

<sup>563</sup> Comité CTM (2017) Observaciones Finales sobre el Tercer Informe de México. CMW/C/MEX/3. Aprobadas en la sesión 374º con fecha 27 de septiembre de 2017, párr. 33.

que impongan sanciones de ser necesario, dado que estas acciones de corrupción generan un obstáculo más y agravan la situación de las personas migrantes.

La demora en el otorgamiento de visas humanitarias, puede vulnerar el derecho a las personas migrantes a las garantías mínimas en el debido procedimiento, así como la reunificación familiar. El primero, toda vez que dada la situación de vulnerabilidad el procedimiento debe darse con la mayor diligencia y celeridad<sup>564</sup>, con la finalidad de evitar que su situación se agrave. En el segundo caso, en algunos Estados como Suiza, se permite que los ciudadanos sirios que ya son beneficiarios de una visa humanitaria, puedan solicitar visados humanitarios para su cónyuge e hijos menores de edad<sup>565</sup>; no obstante, este procedimiento puede demorar varios meses en completarse, lo que agudiza la situación de vulnerabilidad de los familiares que residen en Siria, ya que muchos de ellos son perseguidos por haber identificado que uno de sus familiares ha huido de dicho Estado<sup>566</sup>. Por estas razones, es necesario que se establezca en las regulaciones explícitamente el plazo para emitir visas humanitarias y que estos sean efectivamente cumplidos, dando la prioridad a estos procedimientos pues versan sobre casos de personas en extrema vulnerabilidad.

El CICR ha evidenciado que es una práctica sistemática el detener a personas migrantes por razones específicamente relacionadas con la verificación de documentos migratorios<sup>567</sup>. Un claro ejemplo de esta situación es cuando detienen a las personas migrantes durante el periodo que las autoridades demoran en evaluar la identidad, procesan la solicitud de asilo, o cuando evalúan la validez de una visa, lo cual en muchos

---

<sup>564</sup> TEDH (2005) Asunto Monory vs. Rumania y Hungría. Demanda No. 71099/01. Sentencia de 05 de abril de 2005, párr. 82.

<sup>565</sup> De acuerdo a las medidas adicionales adoptadas por el Consejo Federal sobre otorgamiento de visas humanitarias del 06 de marzo de 2015.

<sup>566</sup> Cruz Roja Suiza (2016) Intermediary activity report on SCR support for Syrian nationals applying for humanitarian visas to enter Switzerland: update, analysis and recommendations. Op., cit., 17.

<sup>567</sup> CICR (2017) Second Comment on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Focus on Inmigration Detention. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/document/icrc-comment-global-compact-safe-orderly-and-regular-migration>, 2.

casos puede durar meses e incluso años, mientras se retiene a las personas migrantes en centros migratorios. Estas prácticas han sido analizadas por órganos de tratados de derechos humanos, que han precisado que esta situación debe darse como última medida, e incluso, en el sistema regional interamericano de protección de derechos humanos, señalan que en los procedimientos migratorios está prohibida la detención arbitraria<sup>568</sup>; aun cuando su par europeo haya señalado que el confinamiento en una frontera terrestre no es una detención en sí<sup>569</sup>, igual el análisis recae sobre evitar que esta devenga en arbitraria. En ese sentido, los Estados deben aplicar las garantías mínimas del debido proceso<sup>570</sup> en los procedimientos migratorios, no solo con la finalidad de no demorar el proceso, sino de evitar arbitrariedades y, por tanto, vulneración de derechos, y así también considerar que estos procedimientos se dirigen a personas en situación de extrema vulnerabilidad, por lo que la protección debe ser mayor.

### **3.3. Análisis de la emisión de visas humanitarias en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: el caso de X y X versus Bélgica**

El 07 de marzo de 2017 se emitió la sentencia sobre el Caso X y X contra Bélgica, por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante). En dicha decisión, una familia de nacionales sirios residentes en Aleppo y miembros de una comunidad cristiana ortodoxa (pareja casada con tres hijos menores de edad) solicitaban en la embajada de Bélgica en Beirut, se les conceda visas de validez territorial limitada por razones humanitarias<sup>571</sup>, de conformidad al artículo 3 del CEDH y el artículo 4 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, Carta UE), sobre prohibición de tortura y tratos crueles, inhumanos y

---

<sup>568</sup> Corte IDH (2010) Caso Vélez Loor vs. Panamá. Op., cit., párr. 105.

<sup>569</sup> TEDH (2019). Asunto Ilias y Ahmed vs. Hungría. Demanda N° 47287/15. Sentencia del 21 de noviembre de 2019, párr. 236.

<sup>570</sup> Ver desarrollo en el segundo capítulo de esta tesis.

<sup>571</sup> En virtud del inciso 1, literal a) del artículo 25 del Código de Visados de la Unión Europea.

degradantes; por lo que necesitaban la visa para que, una vez en el territorio belga, puedan solicitar protección internacional<sup>572</sup> y no se vean vulnerados tales derechos..

Estas solicitudes fueron rechazadas por la Oficina de Extranjería de Bélgica, puesto que el artículo 3 del CEDH no establecía ninguna obligación de otorgar visas ante situaciones humanitarias catastróficas; y, principalmente, porque autorizar el referido visado para presentar una solicitud de asilo equivaldría permitirles presentar ese tipo de solicitudes en una representación diplomática<sup>573</sup>. En sede jurisdiccional ordinaria, se señala que si bien la aplicación del artículo 3 del CEDH se invoca cuando los solicitantes se encuentren bajo la jurisdicción belga, esto no necesariamente es igual para el artículo 4 de la Carta UE, pues se aplicaría en el marco del Derecho de la UE, y por lo tanto, en principio, no tendría una aplicación territorial limitada *per se*.

A pesar de las reflexiones hechas por el tribunal ordinario, el TJUE recordó que sobre la base del artículo 62 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y el inciso 1 del artículo 25 del Código de Visados, se establece un límite de estancias no mayor a 90 días<sup>574</sup>. Por ello, como la finalidad de los solicitantes era obtener la visa humanitaria para solicitar asilo en Bélgica, y posteriormente con ello, obtener una residencia por un periodo de más de 90 días, concluye que esta solicitud, para el TJUE, quedaba fuera del ámbito de aplicación del Código de Visados y por tanto, su aplicación debía ser evaluada por el derecho nacional del Estado belga<sup>575</sup>.

Finalmente, el TJUE reflexiona que, si hubiera concluido de forma contraria, sería permitir que en la práctica los nacionales provenientes de terceros países, fuera de la UE, puedan presentar solicitudes de visa para obtener protección internacional en las

---

<sup>572</sup> CJUE (2017) Caso X y X contra Bélgica. Sentencia del 07 de marzo de 2017. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d6c3c3bccae9824469a164e0743af9adc3.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pax0Ne0?text=&docid=188626&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=924834>, párr. 19.

<sup>573</sup> Ibid., párr. 21.

<sup>574</sup> Ibid., párr. 40.

<sup>575</sup> Ibid., párr. 45.

representaciones de los Estados miembros situadas en el territorio de un tercer país. Según el TJUE, el Código de Visados no tiene como finalidad armonizar la normativa sobre protección internacional. Además, precisa que su decisión es conforme al Reglamento de Dublín, que regula el sistema de asilo, el cual impone la obligación a los Estados miembros de examinar solicitudes de asilo presentadas solo dentro de su territorio<sup>576</sup>.

Este caso es particularmente interesante porque vincula dos figuras que a menudo suelen mezclarse en muchas leyes migratorias estatales<sup>577</sup>: las visas humanitarias y las solicitudes de asilo. En ese sentido el Abogado General<sup>578</sup> del caso, Paolo Mengozzi, señala que independientemente de cualquier criterio territorial, los Estados miembros deben respetar los derechos fundamentales establecidos en la Carta UE, y en ese sentido, están obligados a expedir visas por motivos humanitarios en situaciones que existe grave riesgo de infracción al artículo 4 de la Carta UE sobre prohibición de tortura<sup>579</sup>. Por ello, su posición es crítica sobre la estructura y disposiciones del Código de Visados, en tanto que los Estados no solamente tienen la facultad de expedir visas, sino que, en el ejercicio de dicha discreción, estos deben respetar los derechos garantizados por la Carta UE.

En razón de lo expuesto para el Abogado General Mengozzi, no cabe duda de que los demandantes fueron expuestos en Siria a un riesgo real de trato inhumano extremadamente grave que se encuentra en el marco de protección del artículo 4 de la Carta UE<sup>580</sup>. Debido a esto, Mengozzi considera que existen motivos sustanciales para emitir una visa humanitaria, porque, de lo contrario, se expondría a los solicitantes a la

---

<sup>576</sup> Ibid., párr. 51

<sup>577</sup> Ver Anexo 1 del capítulo 1.

<sup>578</sup> La institución del Abogado General fue introducida por el Tratado de Roma, el cual a solicitud del TJUE, ejerce una opinión sobre un tema de derecho en particular. Si bien el TJUE no está obligado a seguir estas opiniones, en la mayoría de casos, sí hay una tendencia a seguirlas.

<sup>579</sup> CJUE (2017) Press Release No. 11/17 about Advocate General's Opinion in Case C-638/16 PPU, de fecha 7 de febrero de 2017. Disponible en: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170011en.pdf>.

<sup>580</sup> Ibídem.

vulneración de sus derechos conforme a la disposición antes mencionada, al privarles un recurso legal para ejercer su derecho de búsqueda de protección internacional<sup>581</sup>.

Si bien este caso es controversial y tiene argumentos en ambos lados, es lamentable que el TJUE no se haya pronunciado sobre la naturaleza de las visas humanitarias en sí, e incluso, bajo un enfoque de derechos humanos, sobre sus límites, lo cual habría podido resolver el caso con un argumento más sólido. En ese sentido, cuando el TJUE se negó a considerar la aplicabilidad de derechos humanos en el contexto de visas humanitarias, se perdió una excelente oportunidad para establecer cambios significativos que regulen adecuadamente las visas humanitarias, bajo un enfoque de derechos humanos<sup>582</sup>.

Autores como Hanke, Wieruszewski y Panizzon, opinan que, aquellos a favor de la postura tomada por el TJUE consideran que dicha decisión es favorable para los intereses de la UE y sus Estados miembros, en tanto que protege el sistema Schengen negando la ampliación de su regulación general sobre visas humanitarias<sup>583</sup>. De esta manera, dichos autores, señalan que el statu quo de la regulación de visados es aceptado por todos los Estados porque las normas comunes ya protegen a las personas migrantes; además que, bajo su criterio, regular visas para personas que buscan protección internacional puede socavar la soberanía estatal<sup>584</sup>.

No es posible ignorar que, en la práctica, existe un bajo número de concesiones de visas humanitarias en la UE, frente al amplio número de solicitudes que tienen todos los años. Si bien Suiza no es Estado miembro de la UE, sí lo es del espacio Schengen, y en ese sentido ha instaurado un sistema que le permite tener un análisis estadístico cada año sobre la emisión de visas. Así, a modo de ejemplo en Suiza, de acuerdo al último reporte

---

<sup>581</sup> *Ibidem*.

<sup>582</sup> Costello, C., & Mann, I. (2020). *Border Justice: Migration and Accountability for Human Rights Violations*. Op., cit., 320.

<sup>583</sup> Hanke, P., Wieruszewski, M., & Panizzon, M. (2019). *The 'spirit of the Schengen rules', the humanitarian visa, and contested asylum governance in Europe – The Swiss case*. Op., cit., 1370.

<sup>584</sup> *Ibidem*.

de control y monitoreo de visas, en el año 2019 se emitieron 399 visas humanitarias (90 menos que el año anterior), lo cual es alarmante, dado que nunca se habían emitido tan pocas visas humanitarias en un año desde que se lanzó el programa de monitoreo de visas en el año 2015<sup>585</sup>.

El tema de emisión de visas humanitarias también ha sido sometido a jurisdicción del TEDH. El 05 de mayo de 2020, se emitió por primera vez una sentencia por parte del TEDH en relación a las visas humanitarias, a partir del caso M.N. y otros versus Bélgica<sup>586</sup>. La particularidad del caso es que tiene una gran similitud con el caso X y X del CJUE. En este caso, los demandantes eran una familia siria, residentes en Alepo, que solicitaron una visa humanitaria en la embajada de Bélgica en Beirut, con la finalidad de obtener la autorización de entrar al territorio para solicitar asilo una vez dentro del país, lo cual fue denegado por Bélgica.

Cuando el caso llegó al TEDH, los solicitantes demandaban que la denegación de visas humanitarias por parte de Bélgica los exponía a una situación incompatible con las obligaciones establecidas en el artículo 3 del CEDH, sin posibilidad de remedio efectivo. Lamentablemente, el TEDH decidió desestimar la demanda declarándola inadmisibles porque quedaba fuera del alcance de aplicación del CEDH<sup>587</sup>. En tal sentido, el TEDH precisó que de acuerdo al artículo 1 del CEDH dicho alcance se extiende sobre las personas dentro de la jurisdicción de los Estados Partes, y en este caso, a criterio del TEDH, los demandantes no se encontraban bajo la jurisdicción del Estado belga, ni en ninguna zona sobre la que dicho Estado haya ejercido autoridad o control gubernamental<sup>588</sup>. Además, el solo inicio de un procedimiento de solicitud de visa no es

---

<sup>585</sup> Cruz Roja Suiza (2020) Monitoring des visas: Évolution de la délivrance des visas par les représentations suisses à l'étranger. Publicado en julio de 2020. Disponible en: <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/visamonitoring.html>, 11.

<sup>586</sup> TEDH (2020) Asunto M.N y otros versus Bélgica. Demanda No. 3599/18. Sentencia publicada con fecha 05 de marzo de 2020. Disponible solo en inglés y en francés en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-202468%22%5D%7D>

<sup>587</sup> Ibid., 122.

<sup>588</sup> Ibid., párrs. 118-121.

suficiente para señalar que se encuentra bajo su jurisdicción. Una vez más, esta podría haber significado una oportunidad para establecer, al menos, lineamientos básicos sobre respeto y garantía de derechos humanos al formular visas humanitarias, así como ampliar el ámbito de protección a partir de la concesión de dichos documentos.

Si bien nos encontramos en un proceso incipiente de regulación sobre los mecanismos de control migratorio, por parte de los Estados, en tanto que deben cumplir con el elemento humanitario, así como con las obligaciones en el marco del DIDH. Es innegable que también, pueden existir algunas circunstancias fácticas específicas, en las que incluso se concrete el cumplimiento de ambos elementos, en el sentido de que la concesión de una visa humanitaria puede ser la única vía para evitar la muerte o el riesgo de muerte y persecución u otras formas graves de malos tratos<sup>589</sup>.

Esta perspectiva precisamente nos permite afirmar que la formulación de visas humanitarias es una buena práctica estatal que genera protección, si es que es formulada bajo un enfoque de derechos humanos. Precisamente, en ese sentido, en el año 2017, 25 organizaciones no gubernamentales<sup>590</sup> se unieron para emitir una declaración conjunta mediante la cual afirmaban que la visa humanitaria, entre otras medidas, representaba una herramienta legal segura de protección<sup>591</sup> para las personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Asimismo, señalaron que, lamentablemente, las visas humanitarias estaban infrutilizadas, por lo que los Estados miembros de la

---

<sup>589</sup> Stoyanova, V. (2020). The Right to Life Under the EU Charter and Cooperation with Third States to Combat Human Smuggling. Op., cit., 457.

<sup>590</sup> Las 25 ONG firmantes de dicha declaración son las siguientes: Amnesty International, European Institutions Office, Association Européenne pour la Défense des Droits de l'Homme (AEDH), Care International, Caritas Europa, Churches' Commission for Migrants in Europe (CCME), Danish Refugee Council (DRC), Doctors of the World, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA), European Network of Migrant Women, Euromed Rights, European Evangelical Alliance, Evangelische Kirche in Deutschland (EKD), Human Rights Watch, International Catholic Migration Commission Europe (ICMC Europe), International Rescue Committee (IRC), Jesuit Refugee Service Europe (JRS Europe), Justice and Peace, Migration Policy Group, Pax for Peace, Red Cross EU Office, Save the Children, Solidar, Terre Des Hommes, y World Vision.

<sup>591</sup> Declaración conjunta publicada el 25 de enero de 2017. Disponible en: <https://redcross.eu/latest-news/ngos-call-for-safe-and-legal-avenues-for-migrants>

UE deberían brindar más apoyo y promoción a dichos mecanismos, revisando la regulación vigente del Código de Visados de la UE. En ese sentido, esperamos tener resultados positivos, en el marco de la propuesta legislativa en el marco de la UE, sobre la modificación del Código de Visados para incluir una regulación específica sobre visas humanitarias, cuya aprobación está prevista para finales del año 2021.

### **3.4. Análisis de la emisión de visas humanitarias en el caso peruano frente a la migración venezolana**

El cambio más importante y reciente en los últimos 5 años, en relación a las tendencias migratorias en la región latinoamericana, corresponde al desplazamiento desde Venezuela por el gran flujo migratorio sin precedentes por la situación de deterioro en la protección de derechos humanos en dicho país, así como la crisis política, económica y social que atraviesan las personas venezolanas<sup>592</sup>. Esta situación ha generado diversas respuestas jurídicas por parte de los Estados latinoamericanos<sup>593</sup>. Al respecto, nos encontramos ante una situación totalmente nueva para la región. En ese sentido, coincidimos con Ceriani, cuando describe que esta situación no fue considerada como eje central en las políticas migratorias de los Estados de la región; además que, muchos de los marcos legislativos migratorios se encontraban desfasados y enmarcados bajo un enfoque puramente de seguridad nacional<sup>594</sup>.

En la actualidad, según el ACNUR, existen aproximadamente 5,180,615 millones de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo venezolanos desplazados en el mundo. De

---

<sup>592</sup> CIDH (2017). Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de País. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. Publicado con fecha 31 de diciembre de 2017, párr. 1.

<sup>593</sup> Ceriani, P. (2018) Migration Policies and Human Rights in Latin America. Progressive Practices, Old Changes, Worrying and New Threats. Op., cit., 6.

<sup>594</sup> *Ibíd.*

esta cifra, 817,105 tienen solicitudes pendientes de asilo, siendo Perú el Estado con más solicitudes de asilo recibidas, dando un total de 496,095<sup>595</sup>.

Ahora bien, específicamente en el caso de Perú, se han dado tres momentos de respuesta estatal frente a la migración venezolana. Antes, cabe precisar que en Perú la gobernanza migratoria se caracteriza por una tensión<sup>596</sup> entre la perspectiva centrada en la seguridad -a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones, adjunta del Ministerio del Interior- y, la perspectiva centrada en los derechos -por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo de los grupos migrantes vulnerables-.

En el primer momento, nos encontramos ante un contexto de apertura de fronteras que precisamente coincidió con la etapa en la que recién se incrementaba la migración venezolana en el año 2015, en dicho momento era posible que los migrantes venezolanos ingresaran a diversos Estados de Latinoamérica (entre ellos Perú) sin requerir visa e incluso pasaporte, solo con un documento de identidad<sup>597</sup>.

En un segundo momento, se crean figuras jurídicas ad-hoc<sup>598</sup> a la legislación migratoria con la que ya se contaba<sup>599</sup>, con la finalidad de atender específicamente la situación de los migrantes venezolanos, es en este periodo donde se creó el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) por un año, al que podían acceder desde enero de 2017. El PTP es un documento de identidad que, si bien facilita el acceso a derechos como el trabajo, no

---

<sup>595</sup> Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), por ACNUR y OIM. Actualización hasta el 05 de agosto de 2020. Disponible en: <https://r4v.info/es/situations/platform>

<sup>596</sup> Freier, L.F. & Luzes, M. (2020). How humanitarian are humanitarian visas? An Analysis of theory and practice in Latin America. En L. Jubilut, G. Mezzanotti y M. Vera Espinoza (eds.). *Latin America and Refugee Protection: regimes, logics and challenges*. Berghahn, en imprenta.

<sup>597</sup> Selee, A. & Bolter, J. (2020). Latin American Caribbean Responses to Venezuelan and Nicaraguan Migration. *Migration Policy Institute*, 8.

<sup>598</sup> Acosta, D., Blouin, C. & Freier, F. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Fundación Carolina* 3 (2), 8.

<sup>599</sup> En el año 2017, Perú había implementado recientemente su nueva Ley General de Migración, a partir del Decreto Legislativo No. 1350 y su reglamentación a través del Decreto Supremo No. 007-2017-IN.

concede la residencia y, por tanto, las personas venezolanas no pueden exigir, por medio de este, un carnet de extranjería<sup>600</sup>.

Cabe señalar que estas facilidades brindadas a través de instrumentos jurídicos ad-hoc, fueron modificándose, en el caso del PTP se emitieron 4 modificaciones<sup>601</sup> hasta la culminación de su vigencia. Además, una vez que el PTP se venciera, sus titulares podrían obtener la Calidad Migratoria Especial Residente<sup>602</sup> (CME, en adelante) por un año siempre que se tratara de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y necesitan permanecer en el territorio peruano.<sup>603</sup> Adicionalmente, existe la Calidad Migratoria Humanitaria<sup>604</sup> (CMH, en adelante), la cual se otorga a personas extranjeras en el territorio peruano y que se encuentren en ciertos supuestos de vulnerabilidad establecidos por la misma norma. La diferencia entre ambas calidades migratorias radica en que la primera es emitida por la Superintendencia de Migraciones, y la segunda por el Ministerio de Relaciones Exteriores, además la CME ya se encuentra operativa, mientras que la CMH aun no tiene una regulación. Lo cierto es que ambas calidades migratorias permiten obtener la residencia y por tanto un carnet de extranjería que permite garantizar diversos derechos<sup>605</sup>.

En el tercer momento, a medida que se fue incrementando el flujo de migración venezolana, se adoptaron medidas jurídicas más restrictivas<sup>606</sup> de ingreso al territorio.

---

<sup>600</sup> Blouin, C. & Button, E. (2018) Addressing Overlapping Migratory Categories within New Patterns of Mobility in Perú. *Anti-Trafficking Review* 11, p. 75.

<sup>601</sup> El PTP fue implementado a partir de las siguientes normas: Decreto Supremo No. 002-2017-IN del 03 de enero de 2017, Decreto Supremo No. 023-2017-IN del 29 de julio de 2017, Decreto Supremo No. 001-2018-IN de 23 de enero de 2018, y el Decreto Supremo No. 007-2018-IN de 19 de agosto de 2018.

<sup>602</sup> Artículo 2, inciso 2, literal a) del Decreto Supremo 007-2017-IN, norma publicada el 27 de marzo de 2017.

<sup>603</sup> Blouin, C. & Freier, F. (2019) Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. En: Gandini, L., Lozano, F. & Prieto, V. (Eds.) *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (p. 164). Mexico D. F.: UNAM.

<sup>604</sup> Artículo 29, inciso 1, literal c) del Decreto Legislativo No. 1350.

<sup>605</sup> *Ibidem*.

<sup>606</sup> Primero con el requerimiento de pasaporte vigente para el control migratorio de ingreso de personas venezolanas al territorio peruano, mediante la Resolución de Superintendencia N° 00270-2018 de fecha 24 de agosto de 2018.

En ese sentido Perú dispuso la adopción de la visa humanitaria, al igual que Chile<sup>607</sup> y Ecuador<sup>608</sup>, cuya condición implica la presentación de pasaporte y antecedentes penales. Precisamente es esta medida la que analizaremos en el presente acápite para evaluar su compatibilidad con el DIDH. Además, de acuerdo al ACNUR, los nuevos requisitos de visado que se han establecido en la región sudamericana, han generado un incremento de riesgos en la protección a las personas migrantes venezolanas, así como un aumento en la situación irregular de muchas de ellas<sup>609</sup>.

El 15 de junio de 2019, el Estado peruano dispuso que a partir de dicha fecha se requeriría, a todas las personas venezolanas que deseen ingresar al territorio, presenten una solicitud de visa humanitaria para contar con la CMH<sup>610</sup>, la cual puede ser tramitada desde los Consulados Generales de Perú en Venezuela (en Caracas y Puerto Ordaz), Colombia (Bogotá, Medellín y Leticia) y Ecuador (en Quito, Cuenca, Guayaquil, Machala y Loja)<sup>611</sup>. Los requisitos para acceder a esta visa humanitaria son: i) Pasaporte ordinario vigente, por vencer o vencido, ii) Certificado de antecedentes penales venezolanos apostillado, iii) Copia de cédula de identidad, y iv) en el caso de menores de edad, permiso de viaje que permita la salida de Venezuela u otro país<sup>612</sup>. Cabe señalar que, hasta el momento de la redacción de esta tesis, no se ha publicado la reglamentación de CMH, concedida a partir de la visa humanitaria.

---

<sup>607</sup> En el año 2018 Chile creó la “Visa de Responsabilidad Democrática” para las personas venezolanas, mediante el Oficio Circular No. 96 de 9 de abril de 2018. Esta puede tramitarse en los Consulados Generales de Chile en Caracas y Puerto Ordaz.

<sup>608</sup> En Ecuador, mediante el Registro Oficial No. 67 de fecha 24 de octubre de 2019, se establece la regulación de Visados de residencia temporal de excepción por razones humanitarias.

<sup>609</sup> ACNUR (2020). Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2019. Op., cit., 10.

<sup>610</sup> Mediante la Resolución de Superintendencia N° 000177-2019 de fecha 12 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS177-2019.pdf>

<sup>611</sup> Blouin, C. (Coord.) (2019) Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión, 30. Lima: Idehpucp y PADF

<sup>612</sup> Requisitos para Visa Humanitaria para Venezolanos, por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. Disponible en: <http://www.consulado.pe/es/Caracas/tramite/Paginas/Visas/Visa-Humanitaria-para-Venezolanos.aspx>.

En cuanto el análisis sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, en relación con las obligaciones estatales de respeto y garantía, tal y como hemos analizado en el segundo capítulo de esta tesis, se exige que para que una medida no devenga en discriminatoria, esta debe tener una justificación objetiva y razonable, lo que implica que todo acto debe ser realizado para perseguir un fin legítimo, sin restringir o anular derechos<sup>613</sup>. En ese sentido debe hacerse un análisis de razonabilidad sobre los requisitos que se exigen en las visas humanitarias, partiendo del perfil del migrante venezolano, para poder entender la realidad a la que se aplica esta medida, y entender que la visa humanitaria no está cumpliendo su fin.

De acuerdo al análisis más reciente por la Matriz de Seguimiento del Desplazamiento (en adelante, DTM por sus siglas en inglés), en la ronda 7 de febrero de 2020, se evidenció que el flujo de población venezolana, en su tránsito a Perú, se encuentra -en su mayoría- en situación de vulnerabilidad. Así, se ha identificado que, de las 1235 personas entrevistadas en la frontera de Tumbes, el 55.2% son mujeres, el 60.6% viene en grupos familiares y el 45% declaró ser responsable de al menos una niña, niño o adolescente en su grupo de viaje que ingresaba al país<sup>614</sup>. Sumado a ello, las circunstancias en las que se encuentran son totalmente desfavorables, el 94.4% aseguran que solo podrían costear sus alimentos por dos días más como máximo<sup>615</sup>.

La imposibilidad de conseguir los documentos en Venezuela, parte desde el tiempo y el costo que tiene el acceso a los mismos. En el caso de el pasaporte y los antecedentes penales apostillados, los procedimientos para obtenerlos pueden oscilar entre uno a dos años<sup>616</sup>; el costo oficial de un pasaporte es de 200 dólares, e incluso, si se quisiera

---

<sup>613</sup> TEDH (2006) Asunto de Stec y otros vs. Reino Unido. Op., cit., párr. 51.

<sup>614</sup> OIM Perú (2020) Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en el Perú. DTM Reporte 7 – Febrero 2020. Publicado el 15 de abril de 2020. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Monitoreo%20de%20flujo%20de%20la%20población%20venezolana%20en%20el%20Perú%20-%20DRM%20Reporte%207\\_0.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Monitoreo%20de%20flujo%20de%20la%20población%20venezolana%20en%20el%20Perú%20-%20DRM%20Reporte%207_0.pdf) , 22.

<sup>615</sup> Ibid., 18.

<sup>616</sup> Herrera, G. & Cabezas, G. (2019) Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018. En: Gandini, L., Lozano, F. & Prieto,

conseguir dichos documentos, mediante vías informarles, puede costar entre 75 a 100 dólares<sup>617</sup>, así también hay casos de corrupción que han elevado el costo a 800 dólares para “pasaportes *express*”<sup>618</sup>, montos imposibles de ser costeados por cualquier persona venezolana, considerando que la remuneración mínima oscila entre 5 y 20 dólares al mes<sup>619</sup>. De acuerdo a las observaciones preliminares emitidas por la CIDH, en su visita in loco a inicios del año 2020, recopiló testimonios en los que se asegura que “el salario mínimo es de dos dólares al mes y la inflación es tan alta que ese dinero alcanza para comprar un kilo y medio de harina de pan”<sup>620</sup>. Tomando en consideración esta información, resulta imposible el acceso a documentos de identidad como el pasaporte, requisito esencial para solicitar una visa humanitaria en Perú.

Por ello, como resultado de la imposición de estos requisitos, del 15 de julio al 29 de febrero de 2020, se han otorgado 10,404 visas humanitarias<sup>621</sup>, cantidad paupérrima en comparación con el número de personas que solicitan protección en el Perú.

Esta práctica ha sido rechazada por la CIDH, en tanto que estas medidas son adversas al disfrute de los derechos de los migrantes venezolanos, pues impiden regularizarse e ingresar al territorio de forma segura<sup>622</sup>. Por lo que, dicho órgano ha recomendado que se haga una expansión progresiva sobre la liberalización de visas, facilitando su acceso en términos económicos y jurídicos, considerando la situación de vulnerabilidad de las personas<sup>623</sup>. Asimismo, a nivel nacional, la Corte Constitucional de Ecuador ha señalado

---

V. (Eds.) *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (p. 141). Mexico D. F.: UNAM.

<sup>617</sup> *Ibidem*.

<sup>618</sup> Freier, L.F. & Luzes, M. (2020). How humanitarian are humanitarian visas? An Analysis of theory an practice in Latin America. Op., cit., en imprenta.

<sup>619</sup> *Ibidem*.

<sup>620</sup> CIDH (2020). CIDH presenta sus observaciones y recomendaciones preliminares tras la histórica visita in loco a Venezuela para monitorear situación de derechos humanos. Comunicado de Prensa No. 106. Publicado con fecha 08 de mayo de 2020.

<sup>621</sup> Se ha accedido a esta data, a través de una solicitud de acceso a la información pública realizada por la autora. La información fue brindada mediante la Carta (TAI) N° 0-2-B/417 de fecha 16 de septiembre de 2020. Véase Anexo 4.

<sup>622</sup> CIDH (2018) Migración Forzada de Personas Venezolanas. Resolución 2/18. Op., cit.,3.

<sup>623</sup> *Ibid.*, 4.

que la imposición del pasaporte, como requisito para el ingreso de personas venezolanas a territorio ecuatoriano, puede incrementar el nivel de vulnerabilidad de tales personas al exponerlas a situaciones de riesgo y violaciones de derechos humanos<sup>624</sup>; en específico, la aplicación de tales requisitos puede significar en la práctica un rechazo en frontera a personas que necesitan protección internacional, lo que generaría una vulneración del derecho a la no devolución. En el caso ecuatoriano, la CIDH también ha expresado su preocupación por las múltiples dificultades que las personas venezolanas atraviesan para tramitar sus documentos como pasaportes y cédulas, especialmente en relación a los altos costos, el procedimiento y los largos plazos para acceder a dichos documentos<sup>625</sup>.

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, las visas humanitarias pueden representar una buena práctica cuando confieren protección o estatus migratorio<sup>626</sup> a las personas que se encuentran en extrema vulnerabilidad. No obstante, por el contrario, los nuevos requisitos impuestos para acceder al territorio, representan un gran obstáculo para que las personas pueden entrar de forma regular y generan barreras sin brindar protección alguna<sup>627</sup>. Es en ese sentido que en realidad no se ajusta a los estándares del fin legítimo, y la medida implementada no es acorde al elemento humanitario que configura la formulación de las referidas visas, además que en la práctica limita derechos como el libre tránsito, por ello, resulta una práctica discriminatoria.

Asimismo, la visa humanitaria formulada por el Estado peruano, contempla “excepciones humanitarias”, lo que realmente cuestiona su naturaleza, dado que en principio este mecanismo está dirigido para personas en situación de vulnerabilidad y

---

<sup>624</sup> Corte Constitucional de Ecuador (2019). Caso No. 0014-19-IN. Sentencia de fecha 27 de marzo de 2019, párrs. 24-26.

<sup>625</sup> CIDH (2019) CIDH expresa su preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador. Comunicado de Prensa No. 047. Publicado con fecha 27 de febrero de 2019.

<sup>626</sup> CIUP (2020). Propuesta de política pública. Los impactos adversos de las visas humanitarias. Disponible en: <http://sisisemail.up.edu.pe/sisisemail/data/2019/19350/CIUP-PPP-No2.pdf>, 1.

<sup>627</sup> Ibídem.

en extrema necesidad. Además es criticable que no existe regulación clara al respecto, y si la hay no es pública; en ese sentido, la autora de esta tesis ha podido tener acceso a una directiva emitida por la Superintendencia Nacional de Migraciones que establece los “Lineamientos para la Emisión del Carné de Extranjería a personas de Nacionalidad Venezolana con Calidad Migratoria Residente Humanitaria”<sup>628</sup>, en la cual se precisan los requisitos para la obtención de la CMH una vez que ya se cuenta con la visa humanitaria, puesto que de acuerdo a la normativa peruana, la visa es la autorización de una determinada calidad migratoria<sup>629</sup>. Sin embargo, dicho documento no presenta regulación alguna sobre la visa humanitaria, lo que dificulta sus alcances y límites, dando un margen amplio de discrecionalidad a los funcionarios calificadores, práctica que, como hemos mencionado en el anterior acápite, vulnera las garantías mínimas del debido procedimiento migratorio.

De otro lado, según el DTM del año 2020, se tiene un alto porcentaje de personas a las que se les denegó el ingreso (63.1%), de las cuales 8.8%<sup>630</sup> asegura contar con visa humanitaria, lo que llama la atención es cómo, aun contando con este documento, se le niega la entrada. Y es que, según información de la DTM y Amnistía Internacional, se estaría negando la entrada a personas que, aun contando con la documentación necesaria, no tienen los sellos de ingreso y salida de Ecuador<sup>631</sup>. La base para esta práctica es, según información de Amnistía Internacional, por una “orden presidencial”<sup>632</sup> que niega la entrada si no se cuenta con dichos sellos, llegando la denegatoria incluso a las personas que calzan en las excepciones humanitarias.

---

<sup>628</sup> Resolución de Superintendencia N° 255-2019-MIGRACIONES, de fecha 20 de agosto de 2019. Documento obtenido mediante solicitud de acceso a la información pública, hasta la fecha de la edición de este trabajo, dicha resolución no era pública.

<sup>629</sup> Artículo 27, inciso 1 del Decreto Legislativo No. 1350.

<sup>630</sup> OIM Perú (2020) Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en el Perú. DTM Reporte 7. Op., cit., 11.

<sup>631</sup> *Ibidem*.

<sup>632</sup> Amnistía Internacional (2020). Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela. Op., cit., 19

Estos actos confirman una vez más que sin regulación clara sobre la visa humanitaria, vacíos legales y un amplio margen de discrecionalidad de los funcionarios, se generan violaciones a los derechos de las personas migrantes venezolanas. En ese sentido, esta denegación puede tener dos consecuencias: primera, la búsqueda de vías irregulares de ingreso que ponen en riesgo la vida y la integridad de las personas; y en segundo lugar, las consecuencias del rechazo en frontera como posible vulneración al principio de no devolución. Como se mencionó antes, la no devolución implica cualquier acto de expulsión o rechazo que coloque a una persona en peligro<sup>633</sup>, esto incluye el rechazo en frontera sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones a los refugiados y solicitantes de asilo. Esta protección de la prohibición frente a la devolución se puede extender a las personas migrantes, en virtud del inciso 8 del artículo 22 de la CADH, cuyo ámbito de aplicación es amplio al integrar a todo extranjero<sup>634</sup>, lo cual ha sido reafirmado por la Corte IDH en el caso de la Familia Pacheco Tineo versus Bolivia, en tanto entiende que extranjero es todo aquel que no es considerado como nacional del Estado conforme a su legislación<sup>635</sup>

Finalmente, existiría una posible violación al derecho a la unidad familiar y el interés superior del niño y la niña. De acuerdo a información brindada por el último reporte de la DTM, 7 de cada 10 niñas, niños, adolescentes y sus familias no se les permitió el ingreso al territorio, la mitad de este grupo aseguró haber recibido ofertas de pasos irregulares de entrada al Perú<sup>636</sup>. Además, 1 de cada tres niñas, niños y adolescentes no pudo entrar al territorio y por tanto reunirse con sus padres, otros datos evidencian

---

<sup>633</sup> Véase *supra* en: Vigo, C. (2019) *Estándares jurídicos para garantizar el derecho a la no devolución en el marco del sistema interamericano de derechos humanos: especial atención a algunos grupos en situación de vulnerabilidad*. Op., cit., 103.

<sup>634</sup> *Ibid.*, 55.

<sup>635</sup> Corte IDH (2013) Caso Familia Pacheco Tineo contra Bolivia. Óp., cit., párr. 135.

<sup>636</sup> OIM Perú (2020) Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en el Perú. DTM Reporte 7. Op., cit., 29.

que un tercio tuvo que separarse de sus padres al emprender su trayectoria migratoria<sup>637</sup>.

Sumado a esto, no se cumplen con las excepciones humanitarias, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) ha evidenciado que se niega la entrada a personas que necesitan protección especial como niños, niñas, mujeres embarazadas y personas enfermas, incluso relata que en el CEBAF se le denegó la entrada como excepción humanitaria a un menor con cáncer cerebral<sup>638</sup>. En ese sentido, conforme a las obligaciones del Estado frente a la garantía del derecho a la vida privada y la unidad familiar, se deben eliminar las prácticas que representen una injerencia arbitraria a la vida familiar en relación a la vulneración del interés superior del niño y la niña<sup>639</sup>. Lo cual se estaría vulnerando en tanto que no se le permite un ingreso regular y seguro mediante las visas humanitarias, ni bajo las excepciones humanitarias a menores que buscan reunirse con sus padres, lo que agrava su situación de vulnerabilidad.

En el sentido de lo expuesto, la imposición de la visa humanitaria en Perú para las personas migrantes venezolanas no sería conforme a las obligaciones establecidas en el DIDH, y más bien ha colocado en situaciones de riesgo a dicha población, sometiéndola a vías irregulares y peligrosas de ingreso al territorio. Asimismo, en este caso, como con Ecuador y Chile, se habría usado las visas humanitarias como eufemismo para implementar políticas restrictivas<sup>640</sup>, lo que -en vez de asistir a migrantes vulnerables- se inclina por un enfoque de seguridad en las fronteras. Además, su implementación ineficaz no solo no es acorde a lo que dicta su norma y los tratados

---

<sup>637</sup> *Ibíd.*

<sup>638</sup> CIUP (2020) Propuesta de política pública. Los impactos adversos de las visas humanitarias. *Op.*, cit., 2.

<sup>639</sup> CIDH (2015). Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Op.*, cit., párr. 346.

<sup>640</sup> Freier, L.F. & Luzes, M. (2020). How humanitarian are humanitarian visas? An Analysis of theory and practice in Latin America. *Op.*, cit., en imprenta.

que Perú ha suscrito en materia de derechos humanos<sup>641</sup>, sino que ha implicado la violación de diversos derechos, tal y como se analizó en este acápite. Esto último ha sido notado por diversas organizaciones de la sociedad civil, como la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, junto a otras organizaciones, presentaron el 17 de junio una demanda de Hábeas Corpus<sup>642</sup> contra la imposición de visa humanitaria para el ingreso de personas venezolanas, la cual se encuentra actualmente en el Tribunal Constitucional, bajo el Expediente N° 688-2020-HC/TC, el cual se encuentra pendiente de resolución hasta el cierre de esta investigación. Esta sería una gran oportunidad para que, a partir de la revisión judicial, se pueda replantear los mecanismos de control migratorio impuestos por el Estado peruano, que estarían vulnerando los derechos de las personas venezolanas, tal y como se retrato en el presente acápite.

Por todo lo mencionado, como se ha evidenciado en el desarrollo de este capítulo, consideramos que hay una ausencia de claridad sobre la definición y regulación de las visas humanitarias, tanto en el marco de la UE como a nivel regional latinoamericano. Estos vacíos generan desprotección y arbitrariedad en la aplicación de visas humanitarias, conllevando a la consiguiente violación de derechos. E incluso, como hemos evidenciado en los ejemplos brindados, se puede llegar a instrumentalizar las visas humanitarias, desnaturalizándolas para imponer más restricciones, lo cual va en contra de una política migratoria bajo un enfoque de derechos humanos. Por lo que es necesario que se establezcan criterios claros para su aplicación en favor de las personas en situación de vulnerabilidad, que es precisamente lo que se ha esbozado a lo largo de esta tesis, identificando la naturaleza, los componentes y la formulación de las visas humanitarias de conformidad con el DIDH.

---

<sup>641</sup> *Ibíd.*

<sup>642</sup> CNDDHH (2020) Presentan Habeas Corpus ante amenaza del derecho al libre tránsito de migrantes venezolanos. Comunicados y Noticias. Publicado el 17 de junio de 2019. Disponible en: <http://derechoshumanos.pe/2019/06/presentan-habeas-corporus-ante-amenaza-del-derecho-al-libre-transito-de-migrantes-venezolanos/>

## CONCLUSIONES

1. El componente humanitario en el Derecho Internacional ha tenido un desarrollo particular, dado que se ha incorporado en diversas figuras jurídicas, tales como el perdón humanitario, las amnistías -en el marco de la justicia transicional- el indulto humanitario, así como también la asistencia humanitaria en las crisis humanitarias y en contextos de aplicación del DIH. En todas estas figuras existe un fundamento basado en la dignidad de las personas y se, considera la especial situación de quienes enfrentan situaciones y condiciones específicas, con la finalidad de brindar respuestas jurídicas que permitan una solución efectiva a dicha situación de vulnerabilidad.
2. Así, se ha identificado el componente humanitario en escenarios ligados a crisis humanitarias, en los que se generan situaciones de violación de derechos humanos. Si bien no existe, en el Derecho Internacional, un consenso sobre el concepto de crisis humanitaria, en esta investigación se ha identificado que esta surge a partir de un cúmulo de situaciones que representan contextos graves para la humanidad, como inequidad social, propagación de epidemias, escasez de recursos básicos, conflictos armados, cambio climático y situaciones de violencia generalizada. En ese sentido, el componente humanitario se inserta en las respuestas que la comunidad internacional brinda ante tales circunstancias, como las acciones de ayuda humanitaria, término que ha ido desarrollándose a partir de resoluciones que emitió la Asamblea General de la ONU. De esta manera, se prevé la obligación de brindar ayuda humanitaria sin discriminación, lo que fue planteado en contextos de conflicto armado, a partir del artículo 18, inciso 2 del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, pero también ha sido precisado por la CIJ, en tanto que dicha ayuda puede extenderse a otras situaciones, como los desastres naturales. Es así que el componente

humanitario se revela a partir de la consideración de una idea de empatía y va tomando forma jurídica en la noción de dignidad, derechos humanos e igualdad y no discriminación.

3. De otro lado, en el caso de la amnistía, si bien es un mecanismo para restablecer la paz y reconciliación ante situaciones excepcionales, su uso no debe devenir en arbitrario. En tal sentido, el componente humanitario de esta figura limita su alcance en tanto que, si bien exime de punibilidad, no debe violar derechos humanos. Es así que los principales límites sobre la formulación de amnistías recaen en la protección de los derechos de las víctimas y el conocimiento de la verdad; por ello, no procederán ante graves violaciones de derechos humanos y crímenes internacionales.

Por su parte, como ha precisado la Corte IDH en el caso Barrios Altos versus Perú, si bien el indulto se brinda con la finalidad de perdonar las penas en base a razones humanitarias, también será limitado por las mismas razones que la amnistía: evitar la impunidad de graves crímenes cometidos. En el asunto Margus versus Croacia, resuelto por el TEDH, se afirma que esta figura no debe representar un obstáculo en el cumplimiento de las obligaciones del Estado de investigar, juzgar y sancionar. La necesidad de preservar un fin mayor, que es - en las amnistías- la búsqueda de la paz en escenarios post-conflicto, así como - en los indultos- aliviar el sufrimiento de una persona en situaciones extremas no impide la imposición de límites, en tanto que los Estados deben evitar la violación de derechos humanos y situaciones de impunidad.

4. El componente humanitario juega también un rol central en los conflictos armados. En el marco del DIH se identifica principalmente en el principio de humanidad, el cual permite limitar los medios y métodos de combate, basándose

en el respeto por la dignidad de la persona, así como en la asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto y la protección del personal que brinda asistencia humanitaria. La protección de dicho personal se extiende incluso al DPI, en tanto que el ataque armado contra los mismos puede generar la comisión de un crimen de guerra. Asimismo, la noción de lo humanitario ha evolucionado de una visión antropocéntrica a una que integra la protección del medio ambiente, lo cual ha sido establecido en el artículo 35 y 55 del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949. Asimismo, el CICR ha señalado que lo humanitario se identifica en todas las acciones dirigidas a prevenir y aliviar el sufrimiento humano, otra vez basándonos aquí en la idea original de lo humanitario en razón de la dignidad de la persona.

5. En la lógica de lo expuesto, el componente humanitario en el Derecho Internacional se encuentra relacionado directamente con la dignidad de la persona y los derechos humanos, identificando a quienes están en situación de vulnerabilidad en casos extremos. Esto, en la práctica, puede implicar dictar normas de perdón y absolver culpas, brindar asistencia en situaciones de extrema gravedad en igualdad de condiciones, así como limitar las acciones bélicas de las partes en un conflicto armado. Del mismo modo, estas acciones se verán limitadas por el mismo componente humanitario, que exige no caer en situaciones de arbitrariedad que violen derechos humanos.
6. El análisis de los antecedentes históricos de las visas humanitarias, a partir de resoluciones emitidas por ACNUR, así como por órganos del SIDH, nos ha permitido destacar cuatro momentos importantes. En el primer momento, marcando la década de 1980, ACNUR promueve que la emisión de visas por parte de los Estados, tengan un carácter humanitario a partir de la reunificación familiar, así en esta primera etapa la naturaleza de las visas era más simplificada y ponía énfasis en los puntos de tránsito mas no en la permanencia, ni la

situación de la persona migrante; en ese sentido, se reserva al control estatal la formulación de mecanismos de control migratorio. Posteriormente, en un segundo momento en la década de 1990, hay un avance en tanto que, si bien los Estados empiezan a imponer multas a las personas o empresas que lleven extranjeros sin documentación adecuada; ACNUR recuerda que la imposición de tales medidas no debe obstaculizar el derecho al asilo. De esta forma, se suma la garantía del derecho al asilo al derecho a la unidad familiar como límites a la imposición de tales mecanismos de control.

En un tercer momento de análisis, con el inicio del nuevo milenio, ACNUR critica que las medidas de control migratorio -como las visas- fueran emitidas sin diferenciar entre las personas que necesitaban protección y los migrantes económicos. En ese sentido, se incorpora un límite adicional a los mecanismos de control migratorio: la consideración de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. Esto último es lo que hemos denominado análisis comprensivo de las personas migrantes, que implica que los Estados deban reconocer la situación en que se encuentran y analicen la misma al momento de formular visas. En esta etapa, el ACNUR sienta su posición sobre los caminos legales y seguros para los refugiados, señalando expresamente la necesidad de contar con un componente humanitario en los puntos de transición para el acceso al territorio de otro Estado. En ese sentido felicita la implementación de medidas de admisión humanitaria, reasentamiento, así como visas humanitarias para permitir que personas, en necesidad de protección, busquen asilo en el territorio de los Estados que conceden dichas visas.

7. Por su parte, el desarrollo en el SIDH ha sido más tardío, pero también significativo e importante. En el 2010, la CIDH emite un primer informe que hace referencia a las visas, en tanto que exige a los Estados que revisen la imposición

de tales mecanismos para evitar que se vulneren el derecho al asilo y la no devolución. Posteriormente, en un informe de 2013, señala que la protección debe darse en consideración de todos los derechos humanos, y por ello, sugiere que los Estados generen canales regulares de ingreso de fácil acceso, para evitar que se expongan a riesgos mediante vías clandestinas. En ese sentido, la incorporación del componente humanitario genera un doble carácter en la formulación de las visas: preventivo y protector. Posteriormente, la CIDH en el año 2015, exige que se implementen medidas de protección -en las cuales incluye a las visas humanitarias- con la finalidad de permitir que las personas puedan regularizar su situación y permanencia, con lo que afirma la posibilidad de que los Estados establezcan tales medidas de control migratorio, pero que consideren los derechos humanos en su formulación. Finalmente, en 2018, la CIDH emite la Resolución 02/18, donde el componente humanitario es más evidente en la formulación de visas humanitarias, en tanto que exige que no se instrumentalicen dichos mecanismos para la creación de barreras migratorias, pues podría generar vulneración de derechos humanos, y exhorta a los Estados a actuar en un marco de responsabilidad compartida frente a los grandes flujos migratorios.

8. Sumado a este análisis a nivel internacional, también se ha realizado el estudio sobre la visa humanitaria en las legislaciones nacionales de los Estados de América Latina. Este análisis se ha hecho sobre la división de tres grupos: i) Estados que han regulado forma indirecta las visas humanitarias; ii) Estados que han regulado de forma expresa las visas humanitarias; iii) Los casos especiales que responden a la movilización forzada de migrantes venezolanos. De esta manera, respecto del primer grupo, contamos con el caso de Argentina, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Uruguay en los cuales se ha evidenciado que el componente humanitario recae en el reconocimiento del

factor de vulnerabilidad, en sujetos y en situaciones específicas. En el segundo grupo se encuentran las regulaciones de Bolivia, Brasil, Nicaragua, donde se ha evidenciado que algunos ordenamientos jurídicos tienden a regular en una misma disposición las visas humanitarias, con los procesos de solicitud de asilo y otras medidas de protección complementaria. Finalmente, en el tercer grupo, se ha analizado particularmente el caso de Ecuador, Perú y Chile con la imposición de visa humanitaria para los migrantes de nacionalidad venezolana, los cuales establecen requisitos muy difíciles de acceder, lo que nos lleva a cuestionar, cuál es el límite en la formulación de mecanismos de control migratorio.

9. Asimismo, y en cuanto a las posibles similitudes y diferencias entre la visa humanitaria y las figuras de protección internacional, como son el refugio y el asilo, debe señalarse que el elemento común es el componente humanitario en tanto que todas estas figuras se brindan para sujetos en situación de vulnerabilidad que no han encontrado protección en su Estado de origen y por eso han migrado. En cuanto a las diferencias, la principal radica en su naturaleza, en tanto que el asilo como el refugio son instituciones jurídicas de protección internacional que emanan del derecho de asilo, el cual prevé obligaciones específicas para los Estados; mientras que la visa humanitaria es un mecanismo de control migratorio que, en principio, emana del ejercicio soberano del Estado en la formulación de su política migratoria.
10. La visa humanitaria debe respetar ciertos límites derivados de su interacción con los derechos humanos. Para este análisis partimos de la idea que la soberanía y el dominio reservado del Estado, ha dejado atrás una conceptualización clásica que desconocía el *corpus iuris* de las obligaciones de derechos humanos y se atribuía, de forma exclusiva, la formulación de políticas migratorias. En tal

sentido, a partir de esta tensión entre soberanía y derechos humanos, en materia de migraciones, se llega a la conclusión de que el dominio reservado del Estado no es absoluto, por lo que es posible esbozar límites a partir de las obligaciones emanadas del DIDH. Al respecto, cabe señalar que producto de la referida tensión, se han dado dos enfoques bajo los cuales se formulan políticas migratorias: i) enfoque de la securitización y ii) enfoque de derechos humanos.

11. Las obligaciones en materia de derechos humanos son los límites principales para la formulación y el alcance de los mecanismos de control migratorio, como las visas humanitarias. Así, partimos de establecer las obligaciones específicas de respeto y garantía en el marco del SIDH, a la luz del artículo 1.1 y 2 de la CADH, sobre lo que el Estado puede y no hacer en materia de migraciones. Posteriormente se suma el análisis de la obligación de adecuación normativa, como deber positivo, en las políticas migratorias de conformidad con el SEDH, en base principalmente al derecho a la igualdad y no discriminación regulado en el artículo 14 del CEDH. El desarrollo de esta obligación en la jurisprudencia del TEDH y en relación a los mecanismos de control migratorio, se ha centrado en la obligación de proteger a todas las personas que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado, lo que incluye el proceso de entrada y recepción de extranjeros, como se precisó en el asunto Üner versus Países Bajos, así como en Khlaifia y otros versus Italia.

12. Una vez establecidas las obligaciones generales de los Estados en el marco del DIDH, abordamos el estudio de estándares específicos para los mecanismos de control migratorio a partir de cuatro derechos: igualdad y no discriminación, libertad personal, no devolución y unidad familiar. Respecto al principio de igualdad y no discriminación, este representa el pilar en la formulación de medidas de control migratorio, y ha sido reconocido como norma de *ius cogens* en el marco del SIDH, a partir del cual se generan dos parámetros: la diferencia

de trato legítima a partir de un análisis de proporcionalidad y razonabilidad; así como la prohibición de discriminación basado en motivos prohibidos, como la nacionalidad. Asimismo, respecto al derecho a la libertad personal, se ha desarrollado las garantías de la prohibición de detención migratoria arbitraria, por lo que es necesario realizar un análisis de proporcionalidad y finalidad legítima para evaluar su conformidad con el DIDH.

13. Adicionalmente, el principio de no devolución tiene un papel fundamental como límite para los mecanismos de control migratorio. Por ello, se realiza un análisis en conjunto con las obligaciones del DIR y el DIDH, para establecer garantías específicamente en el caso de la denominada no devolución “en caliente” o inmediata, en tanto que es necesario que se realice una evaluación individualizada (y no expulsiones colectivas), junto al cumplimiento de garantías mínimas de debido proceso, mediante las cuales la persona migrante pueda tener la oportunidad de exponer sus razones antes que la expulsen, lo que no debe significar un obstáculo para el acceso al derecho al asilo. Este estudio finaliza con el análisis de las garantías que brinda el principio de unidad familiar en contextos de control migratorio, donde se exige que los Estados consideren el análisis de la situación familiar para evitar situaciones de expulsión, además, en este caso también se deberá establecer un parámetro de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad sobre las medidas que puedan tener una injerencia arbitraria sobre la vida familiar; finalmente, se suma a este derecho, el interés superior del niño como consideración especial para la garantía eficaz del principio de unidad familiar.

14. Un modelo de visa humanitaria conforme al DIDH, debe tener en consideración dos condiciones: i) el componente humanitario se inserta en el análisis de la situación de vulnerabilidad de las personas, y ii) los estándares de derechos

humanos se aplicarán como parámetro de razonabilidad en la exigencia de requisitos objetivos de las visas humanitarias.

En ese sentido, la primera condición parte del concepto de vulnerabilidad que integra las condiciones personales como situacionales, desde un enfoque integrador y adicionando la interseccionalidad en el análisis. En este apartado se ha sistematizado la información de todas las observaciones finales emitidas por el Comité CTM para identificar grupos en situación de vulnerabilidad, así como contextos que generan dicha situación. En tal sentido, se han identificado dos componentes en esta primera condición: i) el componente personal, que identifica la vulnerabilidad con la situación migratoria de los siguientes grupos: mujeres víctimas de trata de personas, niños, niñas y adolescentes no acompañados y personas con discapacidad en tránsito migratorio forzoso. Por su parte, está ii) el componente situacional, que identifica la vulnerabilidad de personas que huyen de situaciones de conflicto armado o violencia generalizada, cambio climático o desastres naturales y epidemias o situaciones catastróficas en relación a la salud.

En la segunda condición, a través de un parámetro de razonabilidad, se analiza la exigencia de requisitos objetivos en la provisión de visas humanitarias. Así, respecto a la exigencia de pasaporte y otros documentos, se debe considerar que si se tornan en requisitos de imposible acceso conllevan la vulneración implícita de derechos. En ese sentido, es importante considerar el componente humanitario: estamos ante grupos en extrema situación de vulnerabilidad, por ello, se debe seguir estándares mínimos en la accesibilidad a las visas humanitarias, conforme al principio de igualdad y no discriminación.

Este mismo análisis es aplicable al costo económico de acceso a visas, así como los lugares en los que se puede solicitar la misma. Al respecto, se han

identificado prácticas satisfactorias acordes con el análisis de razonabilidad en que no es necesaria la presencia física para realizar el procedimiento de solicitud de visas humanitarias. Finalmente, se debe tomar en cuenta también la capacitación de funcionarios y el plazo de otorgamiento de visas, que debe seguir la misma lógica de razonabilidad.

15. A partir del acercamiento a los dos principales sistemas regionales de protección de derechos humanos (el SEDH y el SIDH), se observa que en la actualidad no hay claridad sobre la regulación de visas humanitarias. Esto se ha identificado en dos casos: i) la emisión de visas humanitarias a la luz del caso X y X contra Bélgica, en el TJUE; y ii) la imposición de visas humanitarias a migrantes venezolanos por el Estado peruano. En el primer caso, las visas humanitarias pueden ser una buena práctica estatal que generen protección si son formuladas bajo un enfoque de derechos humanos. No obstante, la falta de claridad en la regulación es perjudicial para las personas que pueden aspirar a una, pues la arbitrariedad en la falta de regulación genera violación de derechos. En el segundo caso, se ha evidenciado que la imposición de la visa humanitaria y los requisitos para su obtención estarían vulnerando derechos en la práctica, como la igualdad y no discriminación, unidad familiar y la no devolución, por la imposibilidad de acceso a los requisitos que estipula. Además, se ha identificado la mala instrumentalización de las visas humanitarias para generar obstáculos en el acceso a la frontera, es decir, no habrían sido formuladas bajo un enfoque de derechos humanos, y por el contrario, se habrían desnaturalizado.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

ACOSTA, D., BLOUIN, C. & FREIER, F.

2019 La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Fundación Carolina* 3 (2).

AGIER, M.

2010 Humanity as an Identity and Its Political Effects (A Note on Camps and Humanitarian Government). *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* (1), 1.

ATREY, S.

2018 Comparison in intersectional discrimination. *Legal Studies*, 38(3), 380.

AYELE, A. A.

2019 Human Rights Violation and the Migrant Detention Regimes in Europe: Views from Ethiopian Returnees. *African Renaissance (1744-2532)*, 16(1).

BARNETT, M.

2011 *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Cornell University Press, Ithaca, New York.

BAUMGÄRTEL, M.

2020 Facing the challenge of migratory vulnerability in the European Court of Human Rights. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 38(1). Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0924051919898127>

BERGANZA, I., BLOUIN, C. & FREIER, L.

2020 El Elemento Situacional de Violación Masiva de Derechos Humanos de la Definición Ampliada de Cartagena: Hacia una aplicación en el caso venezolano. *Revista Chilena de Derecho* 47 (3).

BESSION, S

2014 La vulnérabilité et la structure des droits de l'homme : l'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme". *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*.

BLOUIN, C.

2019 Estudio sobre el perfil socio económico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión, 30. Lima: Idehpucp y PADF (Coord.)

2020 Migración y Cambio climático: respuestas desde América Latina. En: Salmón, E. (coord.) Cambio climático y derechos humanos. Lima: IDEHPUCP, 228.

BLOUIN, C. & BUTTON, E.

2018 Addressing Overlapping Migratory Categories within New Patterns of Mobility in Perú. *Anti-Trafficking Review* 11.

BLOUIN, C. & FREIER, F.

2019 Población venezolana en Lima: entre la regularización y la precariedad. En: Gandini, L., Lozano, F. & Prieto, V. (Eds.) *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (p. 164). Mexico D. F: UNAM.

BOLLO AROCENA, M. D.

2019 Fronteras exteriores, inmigración y refugio. La frustrante búsqueda de formas iguales de acceso a Europa en el Derecho de la Unión: el incierto futuro del Visado Humanitario Europeo y del Marco Europeo de Reasentamiento. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (60). <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.18543/ced-60-2019pp219-264>

BUTLER, J.

2016 Rethinking Vulnerability and Resistance. *Duke University Press* 12.

CARBÓ, C. & SANZ, E.

2016 Las devoluciones en caliente: ¿Una respuesta deshumanizada?. *RJUAM* 34 (2).

CARRILLO SALCEDO, J. A.

1995 *Soberanía de los Estados y derechos humanos en el derecho internacional contemporáneo*. Madrid: Tecnos

2000 Derechos Humanos y Derecho Internacional. *Isegoria* 22, 75-95.

CERIANI, P.

2018 Migration Policies and Human Rights in Latin America: Progressive Practices, Old Challenges, Worrying Setbacks and New Threats. *Global Campus of Human Rights*. Revisado 08 de diciembre de 2019 en: [https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/629/Policy\\_Brief\\_LatinAmerica\\_ok.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repository.gchumanrights.org/bitstream/handle/20.500.11825/629/Policy_Brief_LatinAmerica_ok.pdf?sequence=4&isAllowed=y)

CIMINO, F.

2019 Human Rights Implications for Vulnerable Migrants in Light of the EU and Italian Migration Policies. En P. Czech, L. Heschl, K. Lukas, M. Nowak, & G. Oberleitner (Eds.), *European Yearbook on Human Rights 2019* (p. 537)

COEN, A.

2018 International order, the rule of law, and US departures from refugee protection. *International Journal of Human Rights*, 22(10). Disponible en: <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1080/13642987.2018.1454910>.

COHEN, G.

2017 Medical Tourism, Medical Migration, and Global Justice: Implications for Biosecurity in a Globalized World. *Medical Law Review* 25 (2)

COSTELLO, C., & MANN, I.

2020 Border Justice: Migration and Accountability for Human Rights Violations. *German Law Journal*, 21(3). Disponible en: <http://doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/10.1017/glj.2020.27>

CRAWLEY, H. & BLITZ, B. K.

2019 Common agenda or Europe's agenda? International protection, human rights and migration from the Horn of Africa. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 45(12). <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1080/1369183X.2018.1468393>.

- CRENSHAW, K.  
1989 Demarginalising the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum. Feminism in the Law: Theory, Practice and Criticism* 4, 140-145
- DE BECO, G.  
2017 Protecting the Invisible: An Intersectional Approach to International Human Rights Law. *Human Rights Law Review* 17.
- DROEGE, C.  
2008 ¿Afinidades electivas? Los derechos humanos y el derecho humanitario. *International Review of the Red Cross*, 871.
- DUYCK, S.  
2015 The Paris Climate Agreement and the Protection of Human Rights in a Changing Climate. *Yearbook of International Environmental Law* 26, 12.
- ENRICO, A.  
2019 *Los muros fronterizos en la era de la globalización: una aproximación desde el Derecho Internacional*. Tesis para optar por el título de abogada. Lima: PUCP.
- ESTRADA-TANCK, D.  
2016 Undocumented Migrant Women in Europe: A Human Rights Perspective from Public International Law. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 12.
- FAST, L.  
2015 Unpacking the principle of humanity: Tensions and implications. *International Review of the Red Cross*, 97(897/898). Disponible en: <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1017/S1816383115000545>
- FINEMAN, M.  
2015 Equality and Difference – The Restrained State. *Alabama Law Review* 66.  
2017 Vulnerability and Inevitable Inequality. *Oslo Review* 133 (4)
- FORCADA BARONA, I.  
2011 *Derecho Internacional y Justicia transicional*. Thomson Reuters: España, 32.
- FERRER MAC-GREGOR, E. & PELAYO MOLLER, C.  
2012 La obligación de "respetar" y "garantizar" los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la corte interamericana: Análisis del artículo 1° del cto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano. *Estudios constitucionales*, 10(2). Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002012000200004>
- FREIER, L. & CASTILLO, S.  
2020 Regional Responses to Venezuela's Mass Population Displacement. *E-International Relations*. Artículo publicado en blog de fecha 16 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2020/09/16/regional-responses-to-venezuelas-mass-population-displacement/>  
2020 El precidencialismo y la "Securitización" de la Política Migratoria en América Latina: un análisis de las Reacciones Políticas frente al desplazamiento de Ciudadanos Venezolanos. *INTERNACIA* 1(20).

FREIER, L.F. & LUZES, M.

2020 How humanitarian are humanitarian visas? An Analysis of theory and practice in Latin America. En L. Jubilut, G. Mezzanotti y M. Vera Espinoza (eds.). *Latin America and Refugee Protection: regimes, logics and challenges*. Berghahn, en imprenta.

GALLARDO, A.

2018 *El enfoque interseccional como propuesta para una adecuada protección jurídica internacional de la niña en el marco de los conflictos armados*. Tesis para optar por el título de abogada. Lima: PUCP. Disponible en: [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12961/GALLARDO\\_SIGUAS\\_EL\\_ENFOQUE\\_INTERSECCIONAL\\_COMO\\_PROPOSTA\\_PARA\\_UNA\\_ADECUADA\\_PROTECCION\\_JURIDICA\\_INTERNACIONAL\\_DE\\_LA\\_NI%C3%91A.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12961/GALLARDO_SIGUAS_EL_ENFOQUE_INTERSECCIONAL_COMO_PROPOSTA_PARA_UNA_ADECUADA_PROTECCION_JURIDICA_INTERNACIONAL_DE_LA_NI%C3%91A.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

GATTA, F. L.

2019 Migration and the Rule of (Human Rights) Law: Two “Crises” Looking in the Same Mirror. *Croatian Yearbook of European Law & Policy*, 15. <https://doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.3935/cyelp.15.2019.346>

GIESEKEN, H. O.

2017 The protection of migrants under international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, 99(904). Disponible en: <http://doi.org/10.1017/S1816383118000103>

GUARDIA, K.

2019 Cerca de 3000 venezolanos buscan quedarse en Perú con visa humanitaria. *Diario Gestión*, Lima: 10 octubre de 2019. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/venezolanos-migracion-cerca-de-3000-venezolanos-buscan-quedarse-en-peru-con-visa-humanitaria-noticia/>

HANKE, P., WIERUSZEWSKI, M., & PANIZZON, M.

2019 The ‘spirit of the Schengen rules’, the humanitarian visa, and contested asylum governance in Europe – The Swiss case. *Journal of Ethnic & Migration Studies*, 45(8), 1365. <https://doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1080/1369183X.2018.1441615>

HARDCASTLE, R. & CHUA, A.

1998 Asistencia humanitaria: hacia el derecho de tener acceso a las víctimas de desastres naturales. *Revista Internacional de la Cruz Roja*.

HAZAN, P.

2006 Measuring the Impact of Punishment and Forgiveness: A Framework for Evaluating Transitional Justice. *International Review of the Red Cross*. (88), 20. Disponible en: <https://international-review.icrc.org/articles/measuring-impact-punishment-and-forgiveness-framework-evaluating-transitional-justice>

HENKIN, A.

1989 Conference Report. *State Crimes: Punishment or Pardon*. Papers and Report of the Conference, Wye Center, Maryland, 4-5.

HERI, C.

2020 Justifying New Rights: Affectedness, Vulnerability, and the Rights of Peasants. *German Law Journal*, 21(4).

HERRERA, G. & CABEZAS, G.

2019 Ecuador: de la recepción a la disuasión. Políticas frente a la población venezolana y experiencia migratoria 2015-2018. En: Gandini, L., Lozano, F. & Prieto, V. (Eds.) *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (p. 141). Mexico D. F.: UNAM.

IGNACIO GÓMEZ, G.

2016 Después de la violencia. *Memoria y justicia. Co-Herencia*, 13(24), 280. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.17230/co-herencia.13.24.10>

JUBILUT, L., SOMBRA, C. & DE LIMA, A.

2016 Humanitarian visas: building on Brazil's experience. *Revista Migraciones Forzadas* 53. Disponible en: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/community-protection/jubilut-andrade-madureira.pdf>

KÄLIN, W.

2018 The Global Compact on Migration: A Ray of Hope for Disaster-Displaced Persons. *International Journal of Refugee Law* 30 (4), 665.

KATTUMARI, R. & KVAME, A.

2011 Reconciliation and transitional justice: the contribution of forgiveness towards healing and restoration. En: Martin, and Seckinelgin, Hakan. (eds.). *Global Civil Society 2011. Globality and the Absence of Justice*. Global Civil Society Yearbook. Palgrave Macmillan, London, UK, 1. Disponible en: [http://eprints.lse.ac.uk/51062/1/Kattumuri\\_Holm\\_Reconciliation-and-transitional-justice\\_2011.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/51062/1/Kattumuri_Holm_Reconciliation-and-transitional-justice_2011.pdf)

KIM, S.

2017 Non-Refoulement and Extraterritorial Jurisdiction: State Sovereignty and Migration Controls at Sea in the European Context. *Leiden Journal of International Law*, 30(1). Disponible en: <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1017/S0922156516000625>

KTISTAKIS, Y.

2018 European Immigration Controls Conforming to Human Rights Standards. *New England Journal of Public Policy*, 30(2).

LEFRANC, S.

2005 *Políticas del perdón*. Colombia: Editorial norma.

LESSER, T.

2009 The Role of United Nations Special Procedures in Protecting the Human Rights of Migrants, *Refugee Survey Quarterly*, 28, (4).

MAKHOLOUF, M.

2020 Destigmatizing Disability in the Law of Immigration Admissions. En I. Cohen, C. Shachar, A. Silvers, & M. Stein (Eds.), *Disability, Health, Law, and Bioethics* (p. 188). Cambridge: Cambridge University Press.

MANRIQUE GIL, M.

2019 Una política de migración común: ¿Construyendo de fuera hacia adentro? *Tiempo de Paz*, 133.

MARINELLI, C.

2015 *La Trata de Personas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, un proceso en doble vía: de la esclavitud a la autonomía, de la represión penal a la protección de las víctimas*. Tesis para optar por el título de Abogada. Lima: PUCP, 8. Disponible en: <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6316>

MARTÍNEZ ESPINOSA, L. F., & MORALES GÓMEZ, D. M.

2018 El perdón en los procesos de justicia transicional. Las dos dimensiones del perdón: el perdón interpersonal y el perdón de Estado. *Revista de Derecho*, (48), 376. Revisado 30 de noviembre de 2019 en: <http://search.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe/2048/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=127520105&lang=es&site=ehost-live>

MATIAS, D. M. S.

2020 Climate humanitarian visa: international migration opportunities as post-disaster humanitarian intervention. *Climatic Change: An Interdisciplinary, International Journal Devoted to the Description, Causes and Implications of Climatic Change*, 160(1). <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1007/s10584-020-02691-9>

MEDINA GUTIÉRREZ, F.

2018 Yemen: un escenario de guerra y crisis humanitaria. *OASIS - Observatorio de Análisis de Los Sistemas Internacionales*, (27). Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.18601/16577558.n27.06>

MESSUTI, Ana

2013 Un deber ineludible. La obligación del Estado de Perseguir penalmente los crímenes internacionales. EDIAR: Buenos Aires, 630.

MORETTI, S. & BONZON, T.

2017 Some reflections on the IFRC's approach to migration and displacement. *International Review of the Red Cross* 99 (1).

OBOKATA, T.

2019 Human Trafficking in Africa: Opportunities and Challenges for the African Court of Justice and Human Rights. En C. Jalloh, K. Clarke, & V. Nmeihelle (Eds.), *The African Court of Justice and Human and Peoples' Rights in Context: Development and Challenges* (p. 533). Cambridge: Cambridge University Press.

OLMOS GIUPPONI, B.

2017 Assessing the evolution of the Inter-American Court of Human Rights in the protection of migrants' rights: past, present and future. *International Journal of Human Rights*, 21(9). Disponible en: <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1080/13642987.2017.1348736>

O'NEILL, M.

2018 International Business Encounters Organized Crime: The Case of Trafficking in Human Beings. *German Law Journal*, 19(5).

PALACIOS, A.

2015 Una introducción al Modelos Social de Discapacidad y su Reflejo en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En E. Salmón & R. Bregaglio (Eds.), *Nueve conceptos claves para*

entender la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (p. 10). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú

PALACIOS SANABRIA, M. T.

2019 Rights of Migrants: Notes on the Jurisprudence of the Interamerican Court of Human Rights. *Janus.Net: E-Journal of International Relations*, 10(2). <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.26619/1647-7251.10.2.9>.

PEÑA ZUÑIGA, A.

2012 Responsabilidad internacional de los estados por violación Un breve reconocimiento de las obligaciones en el marco del sistema interamericano. *Revista Jurídica Piélagus*, 11. Disponible en: <http://dx.doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/10.25054/16576799.639>

PICTET, Jean.

1979 The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary. *International Review of the Red Cross* (210).

1990 El derecho internacional humanitario: definición. *Las dimensiones internacionales del derecho humanitario* (17). Madrid: Tecnos.

PONCE, A. & ARCHILA, N.

2017 Assistance for and protection of migrants: Experience of the Honduran Red Cross. *International Review of the Red Cross* 99 (1).

RAICH, J.

2020 América Central: Dilemas humanitarios en el nuevo decenio. En: CICR (2020) Informe de Actividades 2020 América Central. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/americacentral-dilemas-humanitarios-en-el-nuevo-decenio>

REMÓN, F. Q.

2016 La protección de los derechos humanos en el sistema interamericano: Su evolución y una visión actual. *Anuario Español De Derecho Internacional*, 32. <http://dx.doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/10.15581/010.32.225-258>.

RODRIGUES, G. M. A., BLANES SALA, J., & CORRÊA DE SIQUEIRA, D.

2017 Visas and qualifications: Syrian refugees in Brazil. *Forced Migration Review*, 56, 52.

ROTH-ARRIAZA, N.

2011 La necesidad de la reconstrucción moral tras las violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado: una entrevista con José Zañaguett. *Justicia Transicional Manual para América Latina*. Brasilia y Nueva York: Comisión de Amnistía del Ministerio de Justicia de Brasil, 175. Revisado 30 de noviembre de 2019 en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/12/Manual-Justicia-Transicional-español-versión-final-al-21-05-12-5-1.pdf>

RUIZ, C.

2016 El rechazo en frontera o la denominada “devolución en caliente” y su regulación en la LOEX. *Revista de Derecho Internacional* 68 (2).

SALMÓN, E.

- 2006 Algunas Reflexiones sobre DIH y justicia transicional lecciones de la experiencia latinoamericana. *International Review of the Red Cross* (862). Disponible en: [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/ricr\\_862\\_salmon.pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/ricr_862_salmon.pdf)
- 2016 *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*. Lima: PUCP.
- 2018 *Curso de Derecho Internacional Público* (2.º ed.). Lima: PUCP.
- 2019 *Introducción al Sistema Interamericano de derechos humano*. Fondo Editorial de la Pontificia universidad Católica del Perú.
- 2020 El Perdón y el Derecho Internacional. En Giusti, M. (coord.) *El perdón, la reconciliación y la justicia*, 2. Lima: PUCP.
- 2020 Entre la lex specialis y la metodología pick and-choose: aproximaciones al derecho internacional humanitario en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Iberoamericano sobre Derecho Internacional Humanitario*. Disponible en: <https://www.unisabana.edu.co/programas/unidades-academicas/facultad-de-derecho-y-ciencias-politicas/anuariodih/articulos/entre-la-lex-specialis-y-la-metodologia-pick-and-choose/>.
- SAMPAIO, P. C., & CARVALHAIS, I. E.
- 2019 The Meaning of Detention on Life Trajectories and Self-Identities: the Perspectives of Detained Migrants in a Removal Centre in Portugal. *Journal of International Migration & Integration*, 20(4). Disponible en: <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1007/s12134-018-00650-z>
- SELEE, A. & BOLTER, J.
- 2020 Latin American Caribbean Responses to Venezuelan and Nicaraguan Migration. *Migration Policy Institute*.
- SERRANO SUÁREZ, S.
- 2015 La amnistía en el proceso transicional negociado. *Urvio*, (16), 90. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/urvio.16.2>
- SILVERMAN, S. J.
- 2019 What Habeas Corpus Can (and Cannot) Do for Immigration Detainees: Scotland v Canada and the Injustices of Imprisoning Migrants. *Canadian Journal of Law and Society / Revue Canadienne Droit Et Société*, 34(1).
- SIMMONS, B., LLOYD, P., & STEWART, B.
- 2018 The Global Diffusion of Law: Transnational Crime and the Case of Human Trafficking. *International Organization*, 72(2).
- SOUTO OLMEDO, V.
- 2018 La Humanidad en El Limbo. El Sistema De Protección Internacional De Turquía Ante La Crisis Humanitaria Del Conflicto en Siria. *Foro Internacional*, 58(4), 735-760. Disponible en: <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.24201/fi.v58i4>
- STOYANOVA, V.
- 2020 The Right to Life Under the EU Charter and Cooperation with Third States to Combat Human Smuggling. *German Law Journal*, 21(3). Disponible en: <http://doi.org/10.1017/glj.2020.22>.

TRABALÓN, C.I.

2018 Política de visado y regulación de las fronteras. Un análisis desde la movilidad de haitianos en Sudamérica. *Polis* (07176554), (51), 4. Disponible en: <http://search.ebscohost.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=138383901&lang=es&site=ehost-live>

TURANJANIN, V., & SOKOVIĆ, S.

2019 Migrants in Detention: The Approach of the European Court of Human Rights. *TEME: Casopis Za Društvene Nauke*, 43(4), 973. Disponible en: <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.22190/TEME191007057T>

VAN ZYL, Paul

2011 Promoviendo la justicia transicional en sociedades post conflicto. En Reátegui, F. (Ed.). *Justicia Transicional: Manual para América Latina*. Disponible en: <http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2012/12/Manual-Justicia-Transicional-español-versión-final-al-21-05-12-5-1.pdf>

VIGO, C.

2019 *Estándares Jurídicos para garantizar el Derecho a la No Devolución en el Marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Especial atención a algunos grupos en situación de vulnerabilidad*. Tesis para optar por el título de abogada. Lima: PUCP.

VINCZE, V.

2017 The Role of Customary Principles of International Humanitarian Law in Environmental Protection. *Pécs Journal of International and European Law II*, 27. Disponible en: <http://ceere.eu/pjiel/wp-content/uploads/2018/01/02.pdf>

WENDEL, M.

2016 The Refugee Crisis and the Executive: On the Limits of Administrative Discretion in the Common European Asylum System. *German Law Journal*, 17(6), 1010-1020. <http://doi:2048/10.1017/S207183220002157X>

## **NORMATIVA INTERNACIONAL Y OTROS INSTRUMENTOS**

### **ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS**

1951 Convención sobre el estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, el 28 de julio de 1951 y entró en vigor el 22 de abril de 1954. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

1966 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

1981 Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer. Adoptada el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de setiembre de 1981. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

1987 Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT). Adoptada el 10 de diciembre de 1984 y entró en vigor el 26

de junio de 1987. Disponible en:  
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cat.aspx>

1990 Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada el 20 de noviembre de 1989, y entró en vigor el 2 de setiembre de 1990. Disponible en:  
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>

2008 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se adoptó el 30 de marzo de 2007 y entró en vigor el 3 de mayo de 2008. Disponible en:  
<https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

1954 Convención sobre Asilo Diplomático. Adoptada en Caracas el 28 de marzo de 1954 y entró en vigor el 29 de diciembre de 1954. Véase en:  
<https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fc5bb5.pdf>

1969 Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adoptada el 7 de noviembre de 1969 y entró en vigor el 18 de julio de 1978. Disponible en:  
[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

#### PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

1950 Convenio Europeo de Derechos Humanos. Adoptado el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953. Disponible en:  
[https://www.echr.coe.int/documents/convention\\_spa.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/convention_spa.pdf)

#### NORMATIVA NACIONAL Y OTROS INSTRUMENTOS

2004 Ley No. 25.871. Política Migratoria Argentina. Promulgada el 20 de enero de 2004. Disponible en:  
[http://www.oas.org/dil/esp/ley\\_de\\_migraciones\\_argentina.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/ley_de_migraciones_argentina.pdf)

2004 Decreto No. 208-2003. Ley de Migración y Extranjería de Honduras. Promulgado el 03 de marzo de 2004. Disponible en:  
[https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/hn\\_0289.pdf](https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/hn_0289.pdf)

2008 Ley No. 18.250. Ley de Migración de Uruguay. Publicado el 17 de enero de 2008. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_Migraciones\\_Uruguay.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Ley_Migraciones_Uruguay.pdf)

2008 Decreto Ley No. 3. Ley que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones. Publicado el 22 de febrero de 2008. Disponible en:  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6077.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6077#:~:text=Este%20Decreto%20Ley%20tiene%20por,crear%20el%20Servicio%20Nacional%20de>

2009 Ley No. 8764. Ley General de Migración y Extranjería de Costa Rica. Promulgada el 19 de agosto de 2009. Disponible en:  
<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/82524/90409/F1658382094/Ley%20General%20de%20Migracion%20y%20Extranjeria.pdf>

- 2011 Ley No. 761. Ley General de Migración y Extranjería de Nicaragua. Aprobado el 31 de marzo de 2011. Disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011\\_leygeneralmigracionyextranjeria\\_ni\\_c.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_leygeneralmigracionyextranjeria_ni_c.pdf)
- 2011 Ley de Migración. Última reforma DOF 19-05-2017. Aprobado el 25 de mayo de 2011. Disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011\\_leydemigracion\\_mex.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_leydemigracion_mex.pdf)
- 2013 Ley No. 370. Ley de Migración de Bolivia. Promulgada el 8 de mayo de 2013. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556>
- 2016 Decreto No. 44-2016. Código de Migración de Guatemala. Promulgado el 18 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10978.pdf>
- 2017 Registro Oficial No. 938. Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador. Publicada el 06 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>
- 2017 Ley No. 13.445. Ley de Migración de Brasil. Promulgada el 24 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/107187/131851/F218956677/LEY%2013445%20BRASIL.pdf>
- 2018 Oficio Circular No. 96. Visa de Responsabilidad Democrática de Chile. Publicado con fecha 9 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmid=157413&prmtipo=documentocomision>
- PERÚ**
- 2017 Decreto Supremo No. 002-2017-IN. Primer documento de Permiso Temporal de Permanencia para personas venezolanas. Publicado el 03 de enero de 2017. 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 Legislativo No. 1350. Ley de Migraciones de Perú. Publicado el 07 de enero de 2017. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1350-1471551-2/>
- 2017 Decreto Supremo No. 023-2017-IN. Segundo documento de Permiso Temporal de Permanencia para personas venezolanas. Publicado el 29 de julio de 2017. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-tempo-decreto-supremo-n-023-2017-in-1549000-1>
- 2018 Decreto Supremo No. 001-2018-IN. Tercer documento de Permiso Temporal de Permanencia para personas venezolanas. Publicado el 23 de enero de 2018. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-tempo-decreto-supremo-n-001->

[2018-in-1609074-1/#:~:text=N%C2%BA%20001%2D2018%2DIN&text=Que%2C%20la%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20del,la%20sociedad%20y%20del%20Estado.](#)

- 2018 Decreto Supremo No. 007-2018-IN. Cuarto documento de Permiso Temporal de Permanencia para personas venezolanas. Publicado el 19 de agosto de 2018. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/modifican-lineamientos-para-el-otorgamiento-del-permiso-temp-decreto-supremo-n-007-2018-in-1682426-2/#:~:text=Los%20presentes%20lineamientos%20tienen%20por,31%20de%20octubre%20de%202018.%E2%80%9D>
- 2019 Resolución de Superintendencia de Migraciones N° 0177-2019. Disposición de requerimiento de visa y pasaporte para personas venezolanas que quieran ingresar al territorio. Publicado el 12 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS177-2019.pdf>

## **JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL Y COMPARADA**

### **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

- 1997 Personas Haitianas contra Estados Unidos. Informe de Fondo N° 51/96. Caso 10.675. Informe de 13 de marzo de 1997.
- 2011 Jon Doe contra Canadá. Informe de Fondo N° 78/11. Caso 12.586. Informe de 21 de julio de 2011.

### **COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO**

- 2019 Dictamen aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones respecto de la comunicación núm. 4/2016. Dictamen de 26 de noviembre de 2019.

### **CORTE CONSTITUCIONAL DE ECUADOR**

- 2019 Caso No. 0014-19-IN. Sentencia de fecha 27 de marzo de 2019, párrs. 24-26.

### **CORTE DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA**

- 2017 Caso X y X contra Bélgica. Sentencia del 07 de marzo de 2017. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d6c3c3bccae9824469a164e0743af9adc3.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pax0Ne0?text=&docid=188626&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=924834>.
- 2017 Press Release No. 11/17 about Advocate General's Opinion in Case C-638/16 PPU, de fecha 7 de febrero de 2017. Disponible en: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-02/cp170011en.pdf>

### **CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

- 1988 Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo, sentencia del 29 de julio de 1988. Serie C No.4.

- 1989 Opinión Consultiva OC-10/89 sobre la Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Publicada el 14 de julio de 1989.
- 2002 Opinión Consultiva OC-17/2002. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Publicado el 28 de agosto de 2002.
- 2003 Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Publicado con fecha 17 de septiembre de 2003.
- 2006 Caso de la Masacre de Pueblo Bello versus Colombia. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 31 de enero de 2006. Serie C. No. 140.
- 2006 Caso Baldeón García vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 6 de abril de 2006. Serie C No. 147.
- 2007 Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166.
- 2010 Caso Vélez Llor versus Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 2018.
- 2012 Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia. Excepciones Preliminares, fondo y reparaciones. Serie C No. 259.
- 2013 Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.
- 2014 Caso de personas haitianas expulsadas vs. República Dominicana. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.
- 2015 Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Excepciones Preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015. Serie C No. 304.
- 2015 Caso García Ibarra y otros vs. Ecuador. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 17 de noviembre de 2015. Serie C No. 306.
- 2016 Caso Yarce y otras vs. Colombia. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C. No. 325.
- 2017 Opinión Consultiva OC-14/2017. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Serie A No. 24. Publicado con fecha 24 de noviembre de 2014.

- 2018 Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 5 de febrero de 2018. Serie C. No. 346.
- 2018 Caso Barrios Altos versus Perú. Supervisión de cumplimiento de sentencias, obligación de investigar, juzgar y sancionar. Publicado el 30 de mayo de 2018.
- 2018 Opinión Consultiva OC-25/18. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Publicado en 30 de mayo de 2018. Serie A No. 25.

#### CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

- 1970 Caso Barcelona Traction, Light and Power Company Limited (Nueva demanda de 1962, Bélgica versus España). Sentencia de 5 de febrero de 1970.
- 1986 Actividades militares y paramilitares en y en contra de Nicaragua (caso Nicaragua versus Estados Unidos). Sentencia del 27 de junio de 1986.

#### CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE

- 1928 Asunto Isla de Palmas entre Países Bajos y Estados Unidos. Fallo arbitral del 4 de abril de 1928, 839.

#### CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL

- 1923 Opinión Consultiva sobre decretos de Nacionalidad en Túnez y Marruecos. Serie B, No.4. Sentencia de 28 de junio de 1923.

#### TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

- 1996 Asunto Amuur vs. Francia. Demanda No. 19776/92. Sentencia de 25 de junio de 1996.
- 2001 Asunto Chapman contra Reino Unido. Demanda No. 27238/95. Sentencia de fecha 18 de enero de 2001.
- 2005 Asunto Monory vs. Rumania y Hungría. Demanda No. 71099/01. Sentencia de 05 de abril de 2005.
- 2006 Asunto de Üner vs. Países Bajos. Demanda No. 46410/99. Sentencia de 18 de octubre de 2006.
- 2006 Asunto de Stec y otros vs. Reino Unido. Demanda N° 65731/01 y 65900/01. Sentencia de 12 de abril de 2006.
- 2008 Asunto Mehemi v. Francia. Demanda N° 42034/04. Sentencia de 26 de septiembre de 2008.
- 2010 Asunto Bousarra vs. Francia. Demanda N° 25672/07. Sentencia del 23 de septiembre de 2010.
- 2011 Asunto M.S.S versus Bélgica y Grecia. Demanda No. 30696/09. Sentencia de 21 de enero de 2011.

- 2012 Asunto M.S. contra Reino Unido. Demanda No. 24527/08. Sentencia de fecha 3 de mayo de 2012.
- 2012 Asunto Mahmudi y otros versus Grecia. Demanda No. 14902/10. Sentencia de 31 de julio de 2012.
- 2012 Asunto Hirsi Jamaa y otros versus Italy. Demanda No. 27765/09. Sentencia de 23 febrero de 2012.
- 2013 Asunto MPEV y otros vs. Suiza. Demanda No. 3910/13. Sentencia del 8 de julio de 2014.
- 2013 Asunto Suso Musa versus Malta. Demanda No. 42337/12. Sentencia de 23 de julio de 2013.
- 2014 Asunto Margus versus Croacia. Demanda No. 4455/10. Sentencia de 27 de mayo de 2014.
- 2016 Asunto Murray versus Países Bajos. Demanda No. 10511/10. Sentencia de 26 de abril de 2016.
- 2016 Asunto de Khlaifia y otros vs. Italia. Demanda N° 16483/12. Sentencia de 15 de diciembre de 2016.
- 2017 Asunto de Khamtokhu y Aksenchil versus Rusia. Demanda N° 60367/08 y 961/11. Sentencia del 24 de enero de 2017.
- 2019 Asunto Ilias y Ahmed vs. Hungría. Demanda N° 47287/15. Sentencia del 21 de noviembre de 2019.
- 2020 Asunto N.D y N.T. versus España. Demandas No. 8675/15 y 8697/15. Sentencia de fecha 13 de febrero de 2020.
- 2020 Voto parcialmente discrepante del Juez Koskelo en el Asunto N.D. y N.T. versus España.
- 2020 Asunto M.N y otros versus Bélgica. Demanda No. 3599/18. Sentencia publicada con fecha 05 de marzo de 2020. Disponible solo en inglés y en francés en: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-202468%22%5D%7D>

## DOCUMENTOS DE ÓRGANOS INTERNACIONALES Y NACIONALES

### AGENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

- 1977 Conclusión No. 6 del Comité Ejecutivo (XXVIII sobre el Principio de No Devolución.
- 1983 *Note on Family Reunification*. Ginebra, 18 de julio de 1983. Revisado el 02 de diciembre de 2019 en: <https://www.refworld.org/publisher,UNHCR,POSITION,,3bd3f0fa4,0.html>

- 1994 The principle of Non Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93. Publicado el 31 de enero de 1994.
- 1995 UNHCR Position: Visa Requirements and Carrier Sanctions. Ginebra, septiembre de 1995. Revisado el 02 de diciembre de 2019 en: <https://www.refworld.org/publisher,UNHCR,POSITION,,3ae6b33a10,0.html>
- 1997 *Conclusión sobre la salvaguarda de la institución del asilo*. Comité Ejecutivo, 48º período de sesiones.
- 2000 *Interception of Asylum-seekers and Refugees: The international framework and recommendations for a comprehensive approach*. Ginebra, 9 de junio de 2000, EC/50/SC/CRP.17. Revisado el 02 de diciembre de 2019 en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=publisher&docid=49997afa1a&skip=0&publisher=UNHCR&type=POSITION&querysi=humanitarian%20visa&searchin=fulltext&sort=date>
- 2001 Protección de los Refugiados. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados. *Guía práctica para parlamentarios 2*.
- 2002 Directrices sobre Protección Internacional N° 1. La persecución por motivos de género en el contexto del artículo 1º(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967. HCR/GIP/02/01. Publicada el 07 de mayo de 2002.
- 2012 “Nuevo grupo de haitianos recibe residencia permanente en Brasil”. Noticias e historias. Noticias e historias. Publicado el 15 de febrero de 2012. Disponible en: [https://www.acnur.org/noticias/noticia/nuevo-grupo-de-haitianos-recibe-residencia-permanente-en-brasil/?sword\\_list\[\]=&no\\_cache=1](https://www.acnur.org/noticias/noticia/nuevo-grupo-de-haitianos-recibe-residencia-permanente-en-brasil/?sword_list[]=&no_cache=1)
- 2013 “Satisfacción del ACNUR por el anuncio de Brasil de conceder visas humanitarias a sirios”. Noticias e historias. Publicado el 27 de septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2013/9/5b7e70c610/satisfaccion-del-acnur-por-el-anuncio-de-brasil-de-conceder-visas-humanitarias-a-sirios.html>
- 2014 Declaración de Brasil. 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. Adoptada en Brasilia, con fecha 03 de diciembre de 2014, 11. Disponible en: <https://www.acnur.org/prot/instr/5b5100c04/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil.html>.
- 2014 Considerations on the Impact of Measures Relating to Ebola Virus Disease, on Persons Who Are or May Be in Need of International Protection. Publicado con fecha 5 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://www.refworld.org/docid/548014ce4.html>.
- 2015 Aniversario del tifón Haiyan: una historia de sobrevivencia. Noticias e Historias. Publicado el 06 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2014/11/5b7e70e226/aniversario-del-tifon-haiyan-una-historia-de-sobrevivencia.html>

- 2016 Refugiados sirios empiezan una vida en Brasil. Noticias e historias. Publicado el 24 de marzo de 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/historia/2016/3/5b7e7151e/refugiados-sirios-empiezan-nueva-vida-en-brasil.html>.
- 2016 El Pacto Mundial sobre la responsabilidad compartida respecto a los refugiados: Prácticas anteriores, guías de las Conclusiones del ExCom y de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU. Nota Informativa. Publicada el 5 de julio de 2016. Revisado el 08 de diciembre de 2019 en: <https://www.acnur.org/5b58be5b4.pdf>
- 2018 Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas: 28. Buena práctica: Protección complementaria y visas humanitarias. Disponible en: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas\\_Practicas/9307.pdf?view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9307.pdf?view=1)
- 2018 Guidance Note on the Outflow of Venezuelans. Publicado en marzo de 2018. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>.
- 2019 UNHCR Position on Safe and Legal Pathways. Ginebra, 8 de febrero de 2019. Revisado el 05 de diciembre de 2019 en: <https://www.refworld.org/publisher,UNHCR,POSITION,,5ce4f6d37,0.html>
- 2019 Vías complementarias para la admisión de refugiados en terceros países. Consideraciones clave. Publicación en abril de 2019, 9. Disponible en: <https://www.refworld.org/pdfid/5cebf3fc4.pdf>.
- 2019 Need to Know Guidance: Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement, 4. Disponible en: <https://www.unhcr.org/4ec3c81c9.pdf>
- 2019 Situación en Venezuela. Portal Operacional: Situaciones de Refugiados y Migrantes. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- 2020 Tendencias Globales: Desplazamiento Forzado en 2019. Revisado el 04 de agosto de 2020. Disponible en: <https://www.acnur.org/5eeaf5664.pdf>

#### AMNISTÍA INTERNACIONAL

- 2020 Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela, 19. Disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4616752020SPANISH.PDF>.

#### ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS

- 1991 *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas*. Resolución 46/182. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://undocs.org/es/A/RES/46/182>
- 2000 *Protección de los migrantes*. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución A/RES/54/166. Publicado con fecha 24 de febrero de 2000.
- 2016 Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes. A/RES/71/1. Publicada con fecha 03 de octubre de 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>.

- 2018 *Fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia que prestan las Naciones Unidas*. Resolución A/ 73/L.61. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://undocs.org/es/A/73/L.61>
- 2018 *Comisión Cascos Blancos: participación de voluntarios en las actividades de las Naciones Unidas en la esfera del socorro humanitario, la rehabilitación y la cooperación técnica para el desarrollo*. Resolución A/73/L.53. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://undocs.org/es/A/73/L.53>
- 2018 *Cooperación internacional para la asistencia humanitaria en los casos de desastre natural, desde el socorro hasta el desarrollo*. Resolución A/73/L.18/Rev.1. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://undocs.org/es/A/73/L.18/REV.1>
- 2018 *Seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas*. Resolución A/73/L.51. Revisado el 30 de noviembre de 2019 en: <https://undocs.org/es/A/73/L.51>
- 2018 Proyecto final de la Conferencia Intergubernamental encargada de Aprobar el Pacto Mundial. A/CONF.231/3. Acuerdo negociado y acordado intergubernamentalmente el 13 de julio de 2018, por los Estados miembros de Naciones Unidas. Documento final de la conferencia publicado el 30 de julio de 2018.

#### COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- 2010 Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 78/10. Publicado el 30 de diciembre 2010. Revisado el 05 de diciembre de 2019 en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Migrantes2011.pdf>
- 2011 Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia sexual en Mesoamérica. OEA/Ser.L/V/II. Publicado con fecha 9 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/docs/pdf/MESOAMERICA%202011%20ESP%20FINAL.pdf>
- 2013 Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 48/13, 30 de diciembre 2013. Revisado el 05 de diciembre de 2019 en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>
- 2015 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. Doc. 46/15. Publicado el 31 de diciembre 2015. Revisado el 08 de diciembre de 2019 en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>
- 2017 Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de País. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 209. Publicado con fecha 31 de diciembre de 2017. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>

- 2018 “En ocasión del Día Internacional de los Pueblos Indígenas la CIDH urge a Estados implementar políticas públicas que protejan a los pueblos indígenas que se han visto forzados a migrar”. Comunicado de Prensa N° 174. Publicado el 08 de agosto de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/174.asp>
- 2018 CIDH (2018). Afrodescendientes, violencia policial, y derechos humanos en los Estados Unidos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 156. Publicado con fecha 26 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPolicialAfrosEEUU.pdf>
- 2018 Migración forzada de las personas venezolanas. Resolución 2/18. Revisado el 08 de diciembre de 2019 en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>
- 2019 CIDH expresa su preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador. Comunicado de Prensa No. 047. Publicado con fecha 27 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/047.asp>
- 2019 Principios Interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. Resolución 04/19 aprobada por la Comisión el 7 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>
- 2020 *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*. Resolución No. 1/2020. Adoptada con fecha 20 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- 2020 CIDH presenta sus observaciones y recomendaciones preliminares tras la histórica visita in loco a Venezuela para monitorear situación de derechos humanos. Comunicado de Prensa No. 106. Publicado con fecha 08 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/106.asp>

#### COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

- 2014 Women & Armed Conflicts and the issue of Sexual Violence. Informe del Coloquio celebrado el 30 de septiembre de 2014 en colaboración con el Institute for Security Studies de la Unión Europea.
- 2016 *Comentarios al Artículo Comun 3 a los Convenios de Ginebra*. Disponible en: <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Comment.xsp?action=openDocument&documentId=59F6C DFA490736C1C1257F7D004BA0EC#39>
- 2016 Intermediary activity report on SCR support for Syrian nationals applying for humanitarian visas to enter Switzerland: update, analysis and recommendations. Disponible en: <https://redcross.eu/projects/humanitarian-visas-in-practice>.
- 2017 Second Comment on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: Focus on Immigration Detention. Disponible en:

<https://www.icrc.org/en/document/icrc-comment-global-compact-safe-orderly-and-regular-migration>.

- 2018 Note on migration and the principle of non-refoulement. *International Review of the Red Cross*, (99).
- 2018 Humanitarian visas in practice. Disponible en: <https://redcross.eu/projects/humanitarian-visas-in-practice>.
- 2019 International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts: Recommitting to protection in armed conflict on the 70th anniversary of the Geneva Conventions: Document prepared by the International Committee of the Red Cross for the 33rd International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, Switzerland, 9–12. Diciembre 2019. *International Review of the Red Cross*, 101(911). <http://doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/10.1017/S1816383119000523>
- 2020 Missing Migrants and their families. The ICRC's recommendations to policy-makers. Publicado el 12 de junio de 2020. Disponible en: [https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file\\_list/missing-migrants-families.pdf](https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/missing-migrants-families.pdf)
- 2020 Humanitarian Challenges 2019. Colombia Annual Report. Publicado el 16 de junio de 2020, 4. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/colombia-challenges-armed-conflict-and-violence>
- 2020 Annual Report 2019. Volume 1. Publicado el 29 de junio de 2019, 175. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/annual-report>
- 2020 *Annual Report 2019*. Volume 2. Publicado el 29 de junio de 2019, 204. Disponible en: <https://www.icrc.org/en/annual-report>
- 2020 Monitoring des visas: Évolution de la délivrance des visas par les représentations suisses à l'étranger. Publicado en julio de 2020. Disponible en: <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/visamonitoring.html>
- 2020 Informe de Actividades 2020 México. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/informe-de-actividades-2020-mexico>

#### COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS

- 1989 Observación General N° 18, Comentarios generales adoptados por el Comité de Derechos Humanos, No discriminación. 37ª periodo de sesiones. UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.7.
- 2007 Observaciones finales sobre Argelia. U.N. Doc. CCPR/C/DZA/CO/3. Publicado el 12 de diciembre de 2007.
- 2014 Observación General N° 35. Comentarios generales adoptados por el Comité de Derechos Humanos sobre libertad y seguridad personales. UN Doc. CCPR/C/GC/35.

## COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y DE SUS FAMILIARES

- 2013 Observación general N° 2 sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares. CMW/C/GC/2, documento de fecha 28 de agosto de 2013.
- 2013 Observaciones Finales sobre el Segundo Informe periódico de Azerbaiyán. CMW/C/AZE/2. Aprobadas en la sesión 230° con fecha 27 de mayo de 2013.
- 2014 Observaciones Finales sobre el Segundo Informe periódico de Filipinas. CMW/C/PHL/2. Aprobadas en la sesión 260° con fecha 02 de mayo de 2014.
- 2014 Observaciones Finales ante Ausencia de informe de Belice y aplicación de la Convención. CMW/C/BLZ/1. Aprobadas en la sesión 268° con fecha 26 de setiembre de 2014.
- 2015 Observaciones Finales sobre Informe Inicial de Guinea. CMW/C/GIN/1. Aprobadas en la sesión 305° con fecha 08 de octubre de 2015.
- 2016 Observaciones Finales sobre Informes Segundo y Tercero combinados de Senegal. CMW/C/SEN/2-3. Aprobadas en la sesión 323° con fecha 20 de mayo de 2016.
- 2016 Observaciones Finales sobre el Informe Inicial de Honduras. CMW/C/HND/1. Aprobadas en la sesión 339° con fecha 3 de octubre de 2016.
- 2016 Observaciones Finales sobre el Segundo Informe periódico de Sri Lanka. CMW/C/DZA/2. Aprobadas en la sesión 341° con fecha 11 de octubre de 2016.
- 2017 Observaciones Finales ante Ausencia de informe de Nigeria y aplicación de la Convención. CMW/C/NGA/CO/1. Aprobadas en la sesión 359° con fecha 23 de mayo de 2017.
- 2017 Observaciones Finales sobre el Tercer Informe de México. CMW/C/MEX/3. Aprobadas en la sesión 374° con fecha 27 de septiembre de 2017.
- 2018 Observaciones Finales sobre el Informe inicial de Madagascar. CMW/C/MDG/1. Aprobadas en la sesión 409° con fecha 15 de octubre de 2018.
- 2018 Observaciones Finales sobre el Informe inicial de Guyana. CMW/C/GUY/1. Aprobadas en la sesión 395° con fecha 22 de mayo de 2018.
- 2019 Observaciones Finales sobre el Segundo Informe periódico de Tayikistán. CMW/C/JK/2. Aprobadas en la sesión 429° con fecha 09 de mayo de 2019.

## COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

- 2010 Recomendación General No. 28 relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Doc. ONU/CEDAW(C/GC/28, emitido con fecha 16 de diciembre de 2019.
- 2013 Recomendación general No. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. CEDAW/C/GC/30, publicado el 01 de noviembre de 2013.

- 2016 Recomendación general No. 34 sobre los derechos de las mujeres rurales. CEDAW/C/GC/34, publicado el 07 de marzo de 2016.
- 2018 Recomendación general No. 34 sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático. CEDAW/C/GC/37, publicado el 13 de marzo de 2018.
- 2020 Proyecto de Recomendación general sobre la trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial.

#### COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

- 2005 Observación General No. 6. sobre Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. CRC/GC/2005/6, publicada el 01 de septiembre de 2016.

#### COMITÉ DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

- 2015 Cómo hacer frente a la vulnerabilidad y la exclusión de las personas con discapacidad: la situación de las mujeres y niñas, el derecho de los niños a la educación, los desastres y las crisis humanitarias. Conferencias de los Estados Partes en la Convención sobre los Estados Partes en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Publicado el 01 de abril de 2015, párrs. 19-21. Disponible en: <https://undocs.org/es/CRPD/CSP/2015/4>.
- 2018 Observación General Nro. 6 sobre la igualdad y no discriminación. CRPD/C/GC/6, publicada el 26 de abril de 2018.

#### COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRANTES Y DE SUS FAMILIARES Y COMITÉ DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

- 2017 Addressing disabilities in large-scale movements of refugees and migrants. Joint Statement by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families and the Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/JointStatementCMW-CRPDFINAL.pdf>

#### CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS

- 2004 El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General. S/2004/616. Publicado el 03 de agosto de 2004. Disponible en: <https://undocs.org/es/S/2004/616>
- 2019 Debate abierto sobre el rol de la Reconciliación para el mantenimiento de la paz y seguridad. S/PV.8668. Publicado el 19 de noviembre de 2019.
- 2019 Resolución 2475. Aprobada por en la 8556ª sesión, celebrada el 20 de junio de 2019. Disponible en: [https://undocs.org/es/s/res/2475\(2019\)](https://undocs.org/es/s/res/2475(2019)).
- 2020 Debate abierto sobre Consolidación y Mantenimiento de la paz: justicia de transición en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. SC / 14109. Publicado el 13 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2020/sc14109.doc.htm>

#### CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

- 1984 Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. E/CN.4/1985/4/Anexo. Publicado el 28 de septiembre de 1984, 2. Disponible en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/E/CN.4/1985/4>.
- 1997 Informe final acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la decisión 1996/119 de la Subcomisión. E/CN.4/Sub.2/1997/20. Revisado 30 de noviembre de 2019 en: <https://digitallibrary.un.org/record/240943#record-files-collapse-header>

#### CONVENCIÓN MARCO DE NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

- 2011 Acuerdos de Cancún: resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención. FCCC/CP/2010/7/Add.1, publicado con fecha 11 de marzo de 2011.
- 2013 Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático. FCCC/CP/2013/L.15. Publicado con fecha 22 de noviembre de 2013. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/l15s.pdf>

#### DEPARTAMENTO DE ASUNTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE NACIONES UNIDAS

- 2016 Refugees and migrants with disabilities. UN Summit on Refugees and Migrants. Publicado con fecha 19 de septiembre de 2016. Disponible en: [https://www.un.org/development/desa/disabilities/refugees\\_migrants\\_with\\_disabilities.html](https://www.un.org/development/desa/disabilities/refugees_migrants_with_disabilities.html).

#### HUMANITARIAN NEEDS ASSESMENT PROGRAMME

- 2020 Disability: Prevalence and impact, 9. Disponible en: [https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Disability\\_Prevalence-and-Impact\\_FINAL-2.pdf](https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Disability_Prevalence-and-Impact_FINAL-2.pdf).

#### HUMAN RIGHTS WATCH

- 2018 El éxodo venezolano. Urge una respuesta regional ante una crisis migratoria sin precedentes. Publicado el 03 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2018/09/03/el-exodo-venezolano/urge-una-respuesta-regional-ante-una-crisis-migratoria-sin>
- 2020 Deportación con escala. Fracaso de las medidas de protección que establece el Acuerdo de Cooperación en materia de Asilo suscrito entre Estados Unidos y Guatemala. Publicado el 19 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2020/05/19/deportacion-con-escala/fracaso-de-las-medidas-de-proteccion-que-establece-el>

#### NACIONES UNIDAS

- 2018 Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene?. Publicación del 5 de diciembre de 2018. Revisado el 23 de julio de 2020. Disponible en:

<https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231#:~:text=El%20Pacto%20Mundial%20sobre%20Migraci%C3%B3n%2C%20acordado%20el%20pasado%2013%20de,forma%20integral%20y%20a%20escala%20internacional.>

- 2019 La situación humanitaria en Venezuela continúa deteriorándose. Noticias ONU. Publicado el 06 de noviembre de 2019. Revisado el 08 de diciembre de 2019 en: <https://news.un.org/es/story/2019/11/1464991>

#### OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS

- 2017 Principles and Guidelines, Supported by Practical Guidance on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations. Publicado en febrero de 2017. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/PrinciplesAndGuidelines.pdf>

- 2018 *Deliberación Revisada N° 5 sobre la privación de libertad de las personas migrantes del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias.* A/HRC/39/45.

#### OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

- 2018 Informe Global de Trata de Personas 2018. Publicación de Naciones Unidas. Sales No. E.19.IV.2, 10. Revisado el 4 de julio de 2020. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP\\_2018\\_BOOK\\_web\\_small.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2018/GLOTiP_2018_BOOK_web_small.pdf)

#### OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS

- 2017 *Humanitarian Needs Overview 2017.* Yemen. Publicado en noviembre de 2016. Disponible en: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YEMEN%202017%20HNO\\_Final.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/YEMEN%202017%20HNO_Final.pdf)

#### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIONES

- 2018 Plan de Acción Regional: Fortaleciendo la Respuesta Regional de la Migración a Gran Escala de Nacionales Venezolanos en América del Sur, Norte América, América Central y el Caribe. Consulta: 19 de abril de 2019. [https://www.iom.int/sites/default/files/press\\_release/file/consolidated\\_action\\_plan\\_venezuela.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/consolidated_action_plan_venezuela.pdf)

- 2020 Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2020. Publicado el 19 de mayo de 2020. Disponible en: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf).

- 2020 Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en el Perú. DTM Reporte 7 – Febrero 2020. Publicado el 15 de abril 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](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)

#### PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

- 2014 Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia Disponible en:

<https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-Spanish.pdf>

WOMEN'S REFUGEE COMISSION

2014 Disability inclusion: Translating policy into practice in humanitarian action.  
Publicado 22 de abril de 2014.



## ANEXOS

### ANEXO 1: Cuadro de leyes de Estados latinoamericanos que regulan expresa e indirectamente sobre visas humanitarias

Nº	País	Año	Regulación de visa humanitaria	Fuente
1	Argentina	2004	indirecta	<p><b><u>Ley de Migraciones N° 25.871</u></b></p> <p><b>“Artículo 23:</b> Se considerarán “residentes temporarios” todos aquellos extranjeros que, bajo las condiciones que establezca la reglamentación, ingresen al país en las siguientes subcategorías: m) Razones Humanitarias: Extranjeros que invoquen razones humanitarias que justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial.</p> <p><b>Artículo 34</b> Se podrá autorizar la entrada al país de los extranjeros que no reúnan los requisitos establecidos en la ley y su reglamentación, cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por la Argentina.”</p>
2	Bolivia	2013	Expresa	<p><b><u>Ley N° 370, Ley de Migración.</u></b></p> <p><b>“Artículo 21. (clases de visas).</b> Se reconocen las siguientes clases de Visas: [...] 6. Humanitaria.</p> <p><b>Artículo 30. (permanencia temporal).</b> Es la autorización para permanecer en el país hasta un máximo de tres (3) años. Podrá ser concedida a las personas migrantes extranjeras que habiendo ingresado legalmente al territorio nacional, así lo soliciten, de acuerdo a las siguientes categorías: 4. Permanencia temporal humanitaria de un (1) año, otorgado a personas migrantes extranjeras que, por razones de fuerza mayor, ajenas a su voluntad y debidamente justificadas no puedan cumplir con los requisitos establecidos por la presente Ley y su reglamentación para obtener permanencia temporal.”</p>
3	Brasil	2017	Expresa	<p><b><u>Ley 13.445 de Migración de 2017</u></b></p> <p><b>“Artículo 14</b> La visa temporal puede ser otorgada al inmigrante que viene a Brasil para establecer una residencia por</p>

N°	País	Año	Regulación de visa humanitaria	Fuente
				<p>un período de tiempo específico y que se ajuste a al menos uno de los siguientes: [...]</p> <p>Párrafo 3. Se pueden otorgar visas temporales para la recepción humanitaria a apátridas, o al nacional de cualquier país que experimente inestabilidad grave o inminente institucional, conflicto armado, desastre mayor, desastre ambiental o violación grave de los derechos humanos o del derecho internacional, o de lo contrario, se encuentre regulado”</p>
4	Costa Rica	2009	Indirecta	<p><b><u>Ley General de Migración y Extranjería, Ley N° 8764.</u></b></p> <p><b>“Artículo 52</b></p> <p>Las personas extranjeras que pretendan ingresar bajo las categorías especiales, a excepción de las subcategorías de refugiados, apátridas o asilados, requerirán la visa de ingreso correspondiente, según el procedimiento y por el plazo que establezca la Dirección General mediante reglamento.</p> <p><b>Artículo 94</b></p> <p>Serán categorías especiales, entre otras, las siguientes:</p> <p>12) Los demás que la Dirección General de Migración y Extranjería estime conveniente por razones humanitarias, de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los determinados en el Reglamento de la presente Ley.”</p>
5	Chile	1975 (bajo revisión)  2018	Expresa (Especial)	<p><b><u>Visa de responsabilidad democrática.</u></b></p> <p>Descripción</p> <p>Permite obtener una Visa de Residencia Temporal, denominada Visa de Responsabilidad Democrática, por un período de tiempo de un año, prorrogable por el mismo período. Esto es distinto de la Visa de Residencia Definitiva.</p> <p>A partir del 16 de abril del 2018, los ciudadanos venezolanos que acudan a los Consulados Generales de Chile en Venezuela, podrán obtenerla, adquiriendo un permiso de residencia temporal por un año, prorrogable por una vez y la posibilidad de obtener la Residencia Definitiva.</p> <p>¿A quién está dirigido?</p>

N°	País	Año	Regulación de visa humanitaria	Fuente
				A nacionales venezolanos que busquen radicarse en Chile.
6	Ecuador	2017	Expresa (Especial, relaciona con refugiados y solicitantes de asilo)	<p><b><u>Ley de Movilidad Humana de 6 de febrero 2017 (Registro oficial N° 938)</u></b></p> <p><b>Artículo 57.- Solicitantes de protección internacional.</b></p> <p>Los solicitantes de protección internacional son las personas extranjeras que solicitan al Estado ecuatoriano ser reconocidas como asiladas, refugiadas o apátridas. A la persona solicitante de protección internacional se le concederá una visa humanitaria hasta que cuente con una resolución en firme de su pretensión de reconocimiento de estatus de protección internacional.</p> <p><b>Personas sujetas a protección por razones humanitarias</b></p> <p><b>Artículo 58.- Personas en protección por razones humanitarias.</b> Es la persona extranjera que sin cumplir los requisitos establecidos en la presente Ley para acceder a una condición migratoria, demuestra la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctima de desastres naturales o ambientales. La persona podrá acceder a una visa humanitaria por un lapso de hasta dos años de conformidad con el reglamento de esta Ley, siempre y cuando no sean considerados una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano. Transcurrido este tiempo, de persistir las razones por las cuales solicitó la visa humanitaria, esta se podrá prorrogar hasta que cesen los motivos que dieron origen a la concesión de la visa, sin perjuicio de que en cualquier momento y previo al cumplimiento de los requisitos previstos en esta Ley pueda acceder a otra condición migratoria.</p> <p><b>Artículo 66.- Tipos de visa.</b> Las personas extranjeras que deseen ingresar y permanecer en el territorio ecuatoriano deben optar por uno de los siguientes tipos de visa: [...]</p> <p>5. Visa humanitaria: Es la autorización que concede la máxima autoridad de movilidad humana para permanecer en el Ecuador a los solicitantes de protección internacional hasta que se resuelva su solicitud o a las personas en protección por razones humanitarias por un lapso de hasta dos años de conformidad con esta Ley. Esta visa no tendrá costo.”</p>

N°	País	Año	Regulación de visa humanitaria	Fuente
7	Guatemala	2016	indirecta	<p><b><u>Código de Migración (Decreto N° 44-2016)</u></b></p> <p><b>“Artículo 68. Ingreso de personas por razones humanitarias.</b>  Las personas extranjeras podrán ingresar al País por las siguientes razones humanitarias: a) Por catástrofe natural en los países vecinos, que obliga a las personas o grupo de personas a salvar sus vidas. b) Por emergencias médicas o para poner a salvo la vida de las personas, las aeronaves o embarcaciones marítimas. c) Por razones de conflictos armados, de acuerdo al derecho internacional d) Por solicitud de cooperación de otro Estado u órganos creados por el Derecho Internacional para ingresar equipo, naves o personas cuyo fin es médico. de auxilio o socorro. e) Para repatriación de restos de familiares muertos en Guatemala. La permanencia de estas personas o naves se regirán conforme lo establecido en el presente código y su reglamento.</p> <p><b>Artículo 85. Estatus de permanencia por razón humanitaria.</b> Cuando las personas extranjeras ingresan a Guatemala por las razones definidas en el artículo 68 del presente Código, se les otorgará el estatus de permanencia por razón humanitaria comprobada. Al respecto, las personas deberán ser identificadas mediante boletas especiales que deben portar en todo momento y las cuales deben contener los datos de identificación personal, si han ingresado acompañados de su familia o cualquier familiar consanguíneo, las razones que le otorgan el estatus, la firma y el sello del subdirector para la Atención, Asistencia y Protección de Derechos Fundamentales de los Migrantes y el Director General del Instituto Guatemalteco de Migración. El Subdirector de Atención y Protección de Derechos Fundamentales de los Migrantes llevará un reg'1stro único y actualizado con la información de todas las personas que se les ha otorgado este estatus. “</p>
8	Honduras	2004	Indirecta	<p><b><u>Ley de Migración y Extranjería N° 208-2003</u></b></p> <p><b>“Artículo 39. Permisos Especiales de Permanencia</b></p> <p>La Dirección General de Migración y Extranjería podrá conceder permisos especiales de permanencia en el país hasta por un máximo de cinco (5) años, a</p>

N°	País	Año	Regulación de visa humanitaria	Fuente
				<p>extranjeros que por causas justificadas lo soliciten, tales como:</p> <p>[...]</p> <p>13) Los demás que la Dirección General de Migración y Extranjería estime conveniente, en razones de interés nacional, humanitarias o en reciprocidad con otros Estados.”</p>
9	Nicaragua	2011	Expresa (pero regula dentro de protección complementaria)	<p><b><u>Ley de migración y extranjería – Ley N° 761</u></b></p> <p><b>“Artículo 220. Protección Complementaria</b></p> <p>De conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, se podrá otorgar visas humanitarias a aquellas personas que sufren violaciones de sus derechos humanos y víctimas de trata de personas en particular mujeres, niñas y niños, lo que será regulado en el reglamento de la presente Ley; y en materia de notificación consular, se regirán por lo dispuesto en la Ley No. 655, "Ley de Protección a Refugiados", en lo relativo a la prohibición de notificación consular.”</p>
10	México	2011	Indirecta	<p><b><u>Ley de Migración (25 de mayo de 2011)</u></b></p> <p><b>“Artículo 52.</b> Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:</p> <p>[...]</p> <p><b>V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS.</b> Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:</p> <p>a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional. Para efectos de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables, se considerará ofendido o víctima a la persona que sea el sujeto pasivo de la conducta delictiva, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. Al ofendido, víctima o testigo de un delito a quien se autorice la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias, se le autorizará para permanecer en el</p>

Nº	País	Año	Regulación de visa humanitaria	Fuente
				<p>país hasta que concluya el proceso, al término del cual deberán salir del país o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho a entrar y salir del país cuantas veces lo desee y con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país. Posteriormente, podrá solicitar la condición de estancia de residente permanente;</p> <p>b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado, en términos del artículo 74 de esta Ley;</p> <p>c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la solicitud es positiva se les otorgará la condición de residente permanente, en términos del artículo 54 de esta Ley.</p> <p>También la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración.”</p>
11	Panamá	2008	indirecta	<p><b><u>Decreto Ley Nº 3, de 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera migratoria y dicta otras disposiciones</u></b></p> <p><b>“Artículo 6. El servicio nacional de migración tiene las siguientes funciones:</b></p> <p>[...] 9. Otorgar documentos de identificación a los extranjeros reconocidos por la República de Panamá como refugiados, asilados, apátridas y personas bajo protección temporal por razones humanitarias. [...]</p> <p><b>Artículo 18</b></p> <p>El residente temporal es el extranjero o sus dependientes que ingresan al territorio nacional por razones laborales, de políticas especiales, de educación, de cultura, religiosas, humanitarias y de reagrupación familiar y otras subcategorías, por un periodo hasta de seis años, salvo en aquellos casos en que las leyes especiales y los convenios establezcan períodos distintos. Los requisitos, procedimientos, costos y cambios de categoría serán establecidos en el reglamento de presente Decreto Ley.”</p>

N°	País	Año	Regulación de visa humanitaria	Fuente
12	Perú	2017	Expresa (especial)	<p><b><u>Ley de Migraciones – Decreto Legislativo N° 1350</u></b></p> <p><b>“Artículo 91°. Calidad migratoria Humanitaria</b></p> <p>91.1. Relaciones Exteriores, en ejercicio de la potestad del Estado, otorga esta calidad migratoria a las personas extranjeras que se encuentre en territorio nacional, en atención a su situación personal, bajo los siguientes supuestos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Quienes no reúnen los requisitos para la protección de asilado o refugiado y se encuentren en una situación de vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales.</li> <li>b. Solicitantes de refugio o asilo.</li> <li>c. Personas extranjeras afectadas por desastres naturales y medio ambientales.</li> <li>d. Víctimas de trata de personas o tráfico ilícito de migrantes.</li> <li>e. Las niñas, niños y adolescentes no acompañados que se encuentren en el país.</li> <li>f. Apátridas.</li> </ul> <p>91.2. También se podrá otorgar esta calidad migratoria a toda persona extranjera que por encontrarse en peligro su vida, integridad o libertad por motivo de la situación de crisis humanitaria que vive su país de origen o residencia habitual, siendo tal situación reconocida internacionalmente.” [..]</p> <p><b>Artículo 29.- Tipos de Calidades Migratorias</b></p> <p>Son tipos de Calidades Migratorias, las siguientes:</p> <p><b>29.2. Residencia:</b> Autoriza el ingreso y/o residencia en el territorio de la República. Estas Calidades Migratorias son prorrogables y permiten múltiples entradas. Las Calidades Migratorias de Residencia son las siguientes:</p> <p><b>k. Humanitaria</b></p>

N°	País	Año	Regulación de visa humanitaria	Fuente
				<p>Para el extranjero que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o para quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales. Del mismo modo, será aplicable para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales; o para quienes han sido víctima de trata o tráfico de personas; o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados; o para apátridas. También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, que soliciten venir al Perú y obtener protección. Permite realizar actividades lucrativas de manera subordinada, autónoma o por cuenta propia.</p> <p>Es otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. El plazo de permanencia es de ciento ochenta y tres (183) días. Pudiendo mantenerse en tanto persistan las condiciones de vulnerabilidad por las cuales se otorgó la calidad migratoria.</p>
13	Uruguay	2008	indirecta	<p><b><u>Ley de Migración N° 18.250</u></b></p> <p><b>“Artículo 43</b></p> <p>En caso de duda sobre la situación legal o documentaria de personas extranjeras se podrá autorizar, con carácter condicional, el ingreso al territorio nacional, reteniéndose la documentación presentada, elevando los antecedentes a la Dirección Nacional de Migración o a la Justicia Penal, cuando así correspondiere.</p> <p><b>Artículo 44</b></p> <p>Asimismo, se podrá autorizar el ingreso condicional al país de las personas que no reúnan los requisitos establecidos en la presente ley y su reglamentación, cuando existan razones excepcionales de índole</p>

N°	País	Año	Regulación de visa humanitaria	Fuente
				humanitaria, interés público o en cumplimiento de compromisos internacionales.”



**ANEXO 2: Sistematización de todas las observaciones finales sobre los informes de Estado, realizado por el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares**

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	P A M	L G T B I Q	P C D	Aporte
1	Argentina	Segundo informe periódico (CMW/C/ARG/2). OF aprobadas en la sesión 443º	04 de febrero de 2020	x	x	x		x	x	Mención mujeres especialmente en trata de personas y explotación sexual (p. 50, 51ss)
2	Colombia	Tercer informe periódico (CMW/C/COL/3). OF aprobadas en la sesión 443º	27 de enero 2020	x	x	x				Especial atención a los DESC (recomendaciones específicas sobre trabajo, educación y salud)
3	Bosnia y Herzegovina	Tercer informe periódico (CMW/C/BIH/3) OF aprobadas en la sesión 443º	4 de noviembre de 2019	x	x					Diversos acuerdos bilaterales entre Estados, se recomienda que estos se celebren con miras a proteger mejor los derechos de los trabajadores migratorios (párrs. 55 y 56). Retorno y reintegración (párr. 60)
4	Tayikistán	Segundo informe periódico (CMW/C/TJK/2). OF aprobadas en la sesión 429º	9 de mayo de 2019	x	x					Combatir corrupción en todas sus instituciones, incluyendo embajadas y consulados en el extranjero, se posibilite denuncias, se investigue y se encuentre responsables (párrs. 26 y 27)
5	Albania	Segundo informe periódico (CMW/C/ALB/2). OF aprobadas en la sesión 429º	8 de mayo de 2019	x	x	x				Detención de migrantes por su condición irregular, detención de niños no acompañados en centros de detención de migrantes (párrs. 35 y 36)

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD	Aporte
6	Libia	Informe inicial (CMW/C/LBY/1). OF aprobadas en la sesión 429º	8 de mayo de 2019	x	x					Situación de conflicto armado impacta negativamente en los trabajadores migrantes, en actos de tortura, desapariciones, privación de libertad y esclavitud sexual. Podrían configurar crímenes internacionales (párr. 10)
7	Guatemala	Segundo informe periódico (CMW/C/GTM/2). OF aprobadas en la sesión 429º	2 de mayo de 2019	x	x	x		x		Agencias de contratación privadas (en el plano laboral), sean conformes a los principios rectores entre Empresas y DDHH
8	Mozambique	Informe inicial (CMW/C/MOZ/1). OF aprobadas en la sesión 409º	16 de octubre de 2018	x	x					Restricción de acceso a servicios de salud a mujeres, en salud sexual y reproductiva específicamente (párrs. 43 y 44) Trata de personas (párr. 62)
9	Madagascar	Informe inicial (CMW/C/MDG/1). OF aprobadas en la sesión 409º	15 de octubre de 2018	x	x					Protección a mujeres, poligamia y matrimonios forzados, así como nula legislación sobre protección contra discriminación por razón de género provocan la migración forzada de mujeres (párrs. 29 y 30) Corrupción: emisión de visados falsos (párr. 25)
10	Argelia	Segundo informe periódico (CMW/C/DZA/2). OF aprobadas en la sesión 395º	25 de mayo de 2018	x	x					Preocupación por mujeres migratorias en situación irregular que trabajan como empleadas domésticas y están expuestas a la explotación económica y sexual (párrs. 33 y 34)
11	Guyana	Informe inicial (CMW/C/GUY/1). OF aprobadas en la sesión 395º	22 de mayo de 2018	x	x					Relación entre actos de corrupción que repercuten directa y negativamente en los derechos de las personas migrantes
12	San Vicente y las	Ausencia de informe y aplicación de la	17 de mayo de 2018	x	x					Derecho a votar y a ser elegido en el Estado de origen (prohibición para

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD	Aporte
	Granadinas	Convención (CMW/C/VCT/1). OF aprobadas en la sesión 395º								nacionales que hayan estado más de 5 años en el extranjero)
13	Indonesia	Informe inicial (CMW/C/IDN/1). OF aprobadas en la sesión 374º	19 de octubre de 2017	x	x					Detención de niños migrantes, violencia, explotación laboral y sexual, y castigos corporales (párrs. 31 y 32)
14	Ecuador	Tercer informe periódico (CMW/C/ECU/3). OF aprobadas en la sesión 371º	5 de octubre de 2017		x	x	x		x	Asegurar vías accesibles y asequibles de regularización migratoria, cuestiona el alto costo de acceso a visas que va de 50 a 300 dólares (párrs. 38 y 39)
15	México	Tercer informe periódico (CMW/C/MEX/3). OF aprobadas en la sesión 374º	27 de septiembre de 2017	x	x	x				Masacres impunes, corrupción, desaparición forzada de migrantes en tránsito y altos niveles de violencia de género especialmente en la frontera sur (párrs. 33 y 34)
16	Jamaica	Ausencia de informe y aplicación de la Convención (CMW/C/JAM/1). OF aprobadas en la sesión 358º	23 de mayo de 2017	x	x			x	x	Penalización de la migración irregular todavía es vigente (párr. 37) Expulsiones a personas haitianas y procesos de repatriación inconclusos de jamaicanos desde Canadá, USA y Trinidad y Tobago (párr. 40)
17	Nigeria	Ausencia de informe y aplicación de la Convención (CMW/C/NGA/CO/1). OF aprobadas en la sesión 359º	23 de mayo de 2017	x	x				x	País de origen, tránsito y destino de mujeres y niños sometidos a trabajo forzoso y a trata con fines sexuales (párr. 55) Legislación mantiene como "migrantes prohibidos" a la discapacidad mental y se un niño no acompañado, a quienes deporta o deniega su admisión (párr. 11)
18	Bangladesh	Informe inicial (CMW/C/BGD/1). OF aprobadas en la sesión 359º	22 de mayo de 2017	x	x					Mujeres sufren problemas de reintegración familiar y social, en forma de estigmatización por comportamiento inmoral

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD	Aporte
										(párr. 53 y 54) Incorporar enfoque de género
19	Nicaragua	Informe inicial (CMW/C/NIC/1). OF aprobadas en la sesión 341º	11 de octubre de 2016	x	x					Uso de la fuerza desmedido por parte de militares y policías contra migrantes cubanos, haitianos y africanos en tránsito hacia Costa Rica (párrs. 35 y 36)
20	Níger	Informe inicial (CMW/C/NER/1). OF aprobadas en la sesión 341º	11 de octubre de 2016	x	x					Contexto de conflicto armado, ataques terroristas de Boko Haram, desplazamiento por cambio climático (avance del desierto), crisis en países vecinos (párr. 11) No existen leyes que prohíban explícitamente la discriminación contra la mujer (párr. 23)
21	Sri Lanka	Segundo informe periódico (CMW/C/DZA/2). OF aprobadas en la sesión 341º	11 de octubre de 2016	x	x		x		x	Mujeres en el retorno sufren estigmatización y afrontan problemas de reintegración familiar y social, en particular por "comportamiento inmoral" (párr. 56) Expulsión por motivos discriminatorios de salud y discapacidad (párr. 28)
22	Honduras	Informe inicial (CMW/C/HND/1). OF aprobadas en la sesión 339º	3 de octubre de 2016	x	x	x		x	x	Legislación no contempla discriminación en base al género y no hay protección a mujeres migrantes. Restricción al ingreso por razones de discapacidad (párr. 26 y 27) Secuestro, extorsiones, robo, abuso sexual, reclutamiento forzado y otras formas de maltrato en el tránsito a la frontera de México (párr. 30 y 31)
23	Mauritania	Informe inicial (CMW/C/MRT/1). OF aprobadas en la sesión 321º	31 de mayo de 2016	x	x					Problemas de porosidad en las fronteras y cambio climático (párr. 9) Niñas usadas para "matrimonios temporales" y

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD	Aporte
										explotadas sexualmente (párr. 32)
24	Turquía	Informe inicial (CMW/C/TUR/1). OF aprobadas en la sesión 325º	31 de mayo de 2016	x	x					Acoge a más d 2.7 millones de sirios bajo protección temporal y les brinda asistencia, quienes huyen de la más grave crisis humanitaria del mundo (párr. 10) Introdujo visa para sirios por vía aérea y está construyendo muro en la frontera siria (pár.41.a) Expulsiones colectivas de sirios, afganos e iraquies (párr.54) Violencia sexual contra mujeres en tránsito (párr. 42)
25	Lesoto	Informe inicial (CMW/C/LSO/1). OF aprobadas en la sesión 322º	23 de mayo de 2016		x					Detención de personas migrantes en centros penitenciarios (párr. 29) incidentes de xenofobia contra migrantes chinos (párr. 27)
26	Senegal	Informes Segundo y Tercero combinados (CMW/C/SEN/2-3). OF aprobadas en la sesión 323º	20 de mayo de 2016	x	x					Trabajadores migratorios procedentes de países afectados por la epidemia del ébola, son víctimas de discriminación y estigmatización, afecta su derecho a la salud, educación, vivienda y trabajo (párr.22.b y 23b)
27	Cabo Verde	Ausencia de informe y aplicación de la Convención (CMW/C/CPV/1). OF aprobadas en la sesión 301º	8 de octubre de 2015	x	x					Trata de personas, explotación sexual y situaciones de esclavitud doméstica contra mujeres y niñas (párr. 50 y 51)

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LG TB IQ	PCD	Aporte
28	Timor-Leste	Informe inicial (CMW/C/TLS/1). OF aprobadas en la sesión 302º	8 de octubre de 2015	x	x					Situación de conflicto armado y ocupación en el territorio, además es un Estado recientemente independizado (párr.8) Preocupación por expulsión de migrantes seropositivos y mujeres embarazadas (párr.32 y 33) Derecho de reunificación familiar se garantiza solo a personas con visado especial de residencia permanente, y no a los demás trabajadores migrantes (párr.45)
29	Seychelles	Informe inicial (CMW/C/SYC/1). OF aprobadas en la sesión 305º	8 de octubre de 2015		x					Trata de personas y explotación en la prostitución (párr. 36)
30	Guinea	Informe inicial (CMW/C/GIN/1). OF aprobadas en la sesión 305º	8 de octubre de 2015	x	x		x			Situación de crisis política y epidemia del ébola (párr.6). Reducida actividad consular y diplomática en cuanto a la protección de los derechos de los migrantes a los que viven en el extranjero (pár. 47 y 48)
31	Uganda	Informe inicial (CMW/C/UGA/1). OF aprobadas en la sesión 289º	22 de mayo de 2015	x	x					Agencias de contratación privadas (empresas) facilitan la trata de personas y explotación sexual (párr. 48) Esclavitud y trabajos forzados.
32	Kirguistán	Informe inicial (CMW/C/KGZ/1). OF aprobadas en la sesión 287º	22 de mayo de 2015	x	x					Migrantes son víctimas de actos de violencia, malos tratos, e intimidaciones por funcionarios públicos en países de empleo (párr.40)
33	Perú	Informe inicial (CMW/C/PER/1). OF aprobadas en la sesión 288º	13 de mayo de 2015	x	x				x	Preocupación por no reconocer uniones de hecho a efectos de otorgar visas por reunificación familiar y permisos de residencia de unidad familiar (párr. 44)

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD	Aporte
34	Ghana	Informe inicial (CMW/C/GHA/1). OF aprobadas en la sesión 270º	26 de septiembre de 2014	x	x					Casos de violencia, secuestros y muertes en los países de tránsito que usan los trabajadores migratorios ghaneses, principalmente situados en Europa (párr.40 y 41)
35	Belice	Ausencia de informe y aplicación de la Convención (CMW/C/BLZ/1). OF aprobadas en la sesión 268º	26 de septiembre de 2014	x	x	x		x	x	Se deniega entrada por motivos discriminatorios (razones de salud o médicas, de discapacidad física o psicosocial) así como a homosexuales, prostitutas y personas que padecen enfermedad contagiosa, incluyendo el SIDA (párr.18)
36	Filipinas	Segundo informe periódico (CMW/C/PHL/2). OF aprobadas en la sesión 260º	2 de mayo de 2014	x	x					Deniega la entrada por motivos de salud, a trabajadores migratorios que sufran infección o enfermedad, incluso mujeres embarazadas (párr.10 y 11)
37	Uruguay	Informe inicial (CMW/C/URY/1). OF aprobadas en la sesión 260º	2 de mayo de 2014	x	x					Trabajadores domésticos, especialmente mujeres, sometidas a condiciones de trabajo abusivas y explotación (párr. 23 y 24)
38	El Salvador	Segundo informe periódico (CMW/C/SLV/2). OF aprobadas en la sesión 261º	2 de mayo de 2014	x	x	x				Trato discriminatorio contra migrantes hondureños y nicaragüenses (párr.20 y 21) Tráfico de personas migrantes en tránsito, se ha incrementado el número (párrs.42 y 43)
39	Malí	Segundo informe periódico (CMW/C/MLI/2). OF aprobadas en la sesión 261º	1 de mayo de 2014	x	x					Crisis en el Estado, porosidad en las fronteras y cambio climático, que perjudica a las personas migrantes (párr.7) Importancia de acuerdos bilaterales para garantizar los derechos de sus nacionales que viven en el extranjero (párr. 36 y 37)

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD	Aporte
40	Burkina Faso	Informe inicial (CMW/C/BFA/1). OF aprobadas en la sesión 241º	8 de octubre de 2013	x	x					Porosidad en las fronteras, crisis sociopolíticas, cambios climáticos que afectan directamente el goce de derechos de las personas migrantes (párr.7) Migrantes en situación irregular expuestos a explotación y prostitución forzada (párr.20 y 21)
41	Marruecos	Informe inicial (CMW/C/MAR/1). OF aprobadas en la sesión 241º	8 de octubre de 2013	x	x					Migrantes de origen subsahariano son víctimas de discriminación racial (párr.19y20) Autoridades confiscan y destruyen de forma sistemática y arbitraria los documentos de los trabajadores migratorios que escoltan a la frontera (párr.33 y 34)
42	Azerbaián	Segundo informe periódico (CMW/C/AZE/2). OF aprobadas en la sesión 230º	27 de mayo de 2013	x	x					conflicto armado de carácter étnico en la región de Nagorno-karabakh dificulta aplicación de garantías en favor de migrantes (párr.7) No protección contra expulsión de migrantes afectados por virus o que contraigan enfermedades infecciosas (párr.36 y 37)
43	Colombia	Segundo informe periódico (CMW/C/COL/2). OF aprobadas en la sesión 228º	27 de mayo de 2013	x	x					Tráfico de migrantes chinos y cubanos en tránsito por su territorio (párr. 36 y 37) Es uno de los mayores países de origen de víctimas de trata, sobre todo mujeres y niñas (párr38 y 39) Situación de conflicto armado interno
44	Bolivia	Segundo informe periódico (CMW/C/BOL/2). OF aprobadas en la sesión 232º	15 de mayo de 2013	x	x					Discriminación contra grupos de trabajadores migratorios en zonas fronterizas y de refugiados por parte de las fuerzas del orden (párr.22y23)

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD	Aporte
45	Ruanda	Informe inicial (CMW/C/RWA/1). OF aprobadas en la sesión 211º y 212º	10 de octubre de 2012		x					Preocupación porque para el retorno se les exige documentos y requisitos difíciles de acceder (párr.43y44) Niños reclutados para trabajos forzados, esclavitud doméstica y prostitución (párr. 45)
46	Bosnia y Herzegovina	Informe inicial (CMW/C/BIH/1). OF aprobadas en la sesión 211º	26 de septiembre de 2012	x	x					En riesgo trabajadores migratorios domésticos en situación irregular, especialmente mujeres, expuestas a explotación y abusos (párr. 33 y 34)
47	Tayikistán	Informe inicial (CMW/C/TJK/1). OF aprobadas en la sesión 201º	16 de mayo de 2012	x	x					Casos de corrupción entre el personal de consulados, agentes de fronteras exigen dinero por servicios gratuitos (párr. 21 y 22)
48	Paraguay	Informe inicial (CMW/C/PRY/1). OF aprobadas en la sesión 199º	16 de mayo de 2012	x	x					Mujeres trabajadoras migrantes en situación irregular en empleos domésticos están expuestas a explotación, violencia sexual y acceso limitado a vías judiciales (párr.26y27) Posible situación de conflicto donde se desarrolla violencia en la frontera con Brasil (párr. 30)
49	Argentina	Informe inicial (CMW/C/ARG/1). OF aprobadas en la sesión 179º y 180º	2 de noviembre de 2011	x	x	x				Caso de uso desproporcionado de la fuerza contra migrantes paraguayos y bolivianos que terminó con sus vidas (párr.19y20) Mujeres en situación irregular trabajadoras domésticas sufren explotación y violencia sexual (párr. 21 y 22) Migrantes senegaleses en situación irregular, no pueden obtener visa porque Argentina no tiene embajada en Dakar, por ello insta negociaciones

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBQ	PCD	Aporte
										bilaterales con dicho país (párr.23 y 24)
50	Chile	Informe inicial (CMW/C/CHL/1). OF aprobadas en la sesión 180º	19 de octubre de 2011	x	x					Vulnerabilidad de mujeres trabajadoras migrantes domésticas en situación irregular, son víctimas de malos tratos, explotación o condiciones laborales abusivas (párr. 36 y 37)
51	Guatemala	Informe inicial (CMW/C/GTM/1). OF aprobadas en la sesión 181º y 182º	18 de octubre de 2011	x	x	x				Detención por largo tiempo en albergues, sobre todo de trabajadores migratorios en situación irregular (párr.22 y 23) Reportan violaciones de derechos por parte de funcionarios que cometen abusos contra migrantes en tránsito, destruyen documentos (párr. 26)
52	México	Segundo informe periódico (CMW/C/MEX/2). OF aprobadas en la sesión 163º	3 de mayo de 2011	x	x	x				Alto número de secuestros y extorsiones a trabajadores migrantes en la frontera sur, son sometidos a actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes, así como desapariciones y muertes. Esto también abarca las zonas de tránsito (párr.29 y 30) Asesinato de 72 migrantes centroamericanos en el 2010 Ofrece visa humanitaria para trabajadores migratorios irregulares que son víctimas de trata y tráfico, pero se omite esta información en las estaciones migratorias (párr. 41)

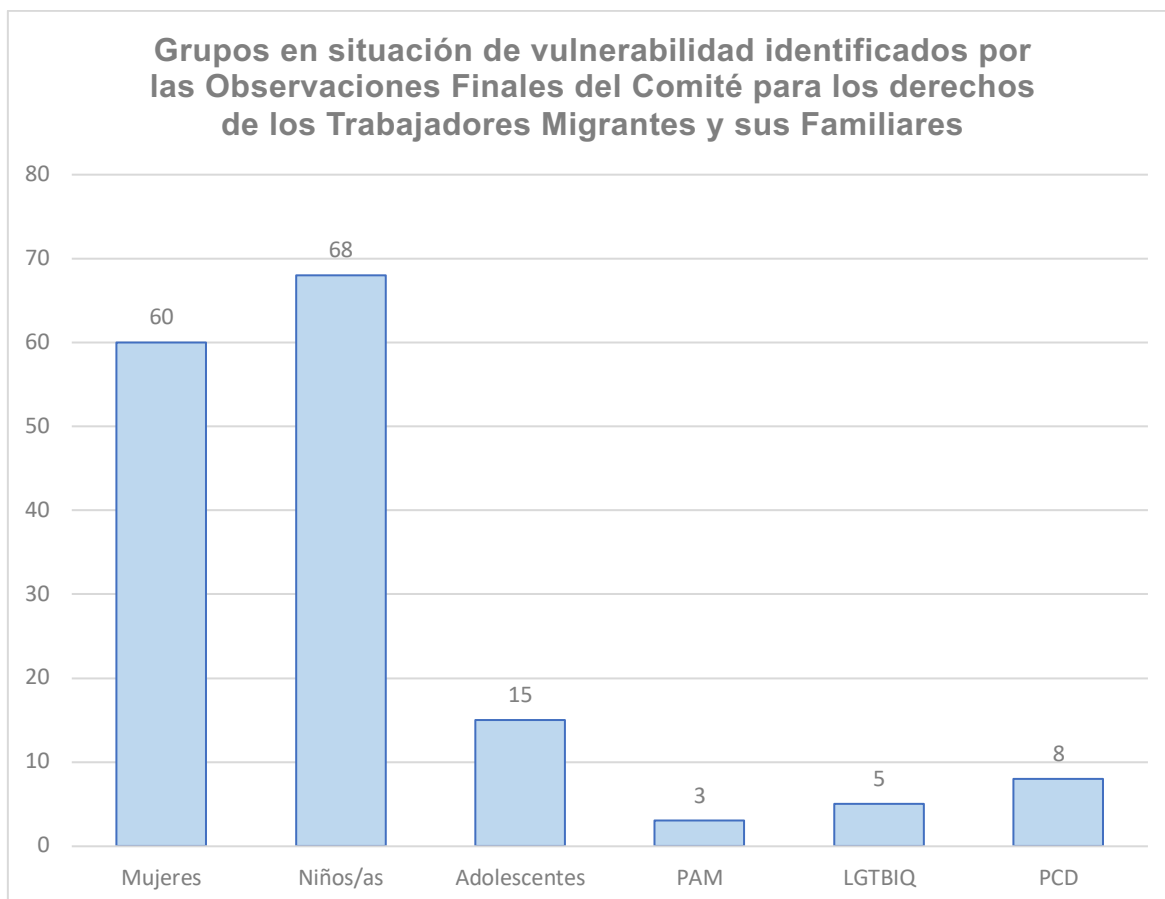
Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD	Aporte
53	Ecuador	Segundo informe periódico (CMW/C/ECU/2). OF aprobadas en la sesión 155º	15 de diciembre de 2010	x	x	x				Falta de perspectiva de género en las políticas migratorias del Estado parte (párr. 27) Procesos de regularización son inaccesibles, no hay mecanismo integral de regularización, además expulsiones a refugiados y personas en necesidad de protección internacional (párr. 33 y 34)
54	Albania	Informe inicial (CMW/C/ALB/1). OF aprobadas en la sesión 151º	10 de diciembre de 2010	x	x					Es un país de origen y tránsito de personas víctimas de trata con fines de explotación sexual y trabajo forzoso, en particular de mujeres y niños (párr. 39 y 40)
55	Senegal	Informe inicial (CMW/C/SEN/1). OF aprobadas en la sesión 153º	10 de diciembre de 2010		x					Trata de niños regional con fines de mendicidad. Explotación económica a niños talibés víctimas de violencia y malos tratos (párr.18)
56	Argelia	Informe inicial (CMW/C/DZA/1). OF aprobadas en la sesión 136º	19 de mayo de 2010		x					Muchos casos de expulsión de migrantes subsaharianos (párr. 22)
57	Sri Lanka	Informe inicial (CMW/C/LKA/1). OF aprobadas en la sesión 125º	14 de diciembre de 2009	x	x					Abusos físicos y sexuales contra mujeres trabajadoras migrantes por parte de sus empleadores y también personal del aeropuerto antes de su salida (párr. 27 y 28). La recomendación es establecer acuerdos bilaterales. Funcionarios deben ser formados para brindar asistencia adecuada (párr.30)

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD	Aporte
58	Bosnia y Herzegovina	Informe inicial (CMW/C/BIH/1). OF aprobadas en la sesión 113º	3 de junio de 2009		x					Situación post conflicto podría generar dificultades en la garantía de los derechos de las personas migrantes (párr.8)
59	Colombia	Informe inicial (CMW/C/COL/1). OF aprobadas en la sesión 112º y 114º	22 de mayo de 2014	x	x					Preocupa la no existencia de procedimiento de apelación ante la cancelación de una visa por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores (párr.27 y 28) Es uno de los mayores países de origen de víctimas de trata, sobre todo en mujeres y niñas, para explotación comercial, sexual y laboral (párr.35)
60	Filipinas	Informe inicial (CMW/C/PHL/1). OF aprobadas en la sesión 114º	22 de mayo de 2009	x	x					Circunstancias geográficas y de clima de las islas del Estado, complican un control adecuado de fronteras y tienen impacto negativo en la protección de derechos de los migrantes (párr.12)
61	Azerbaiyán	Informe inicial (CMW/C/AZE/1). OF aprobadas en la sesión 111º	19 de mayo de 2009	x	x					situación de conflicto no permite aplicar las normas de protección de migrantes en toda la región (párr.9)
62	El Salvador	Informe inicial (CMW/C/ALB/1). OF aprobadas en la sesión 151º	4 de febrero de 2009	x	x					Diversos peligros a los que están expuestos los migrantes irregulares (párr.43 y 44)
63	Bolivia	Informe inicial (CMW/C/BOL/1). OF aprobadas en la sesión 85º	2 de mayo de 2008		x					No hay mecanismos para facilitar la detección de refugiados o víctimas de trata entre los migrantes, y la asistencia a víctimas de trata es muy limitada (párr.41 y 42)
64	Siria	Informe inicial (CMW/C/SYR/1). OF aprobadas en la sesión 85º	2 de mayo de 2008	x	x					Permanente situación de Estado de Emergencia en el territorio lo que limita la eficacia del goce de algunos derechos (párr.5)

Nº	País	Informe	Año	Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD	Aporte
65	Ecuador	Informe inicial (CMW/C/ALB/1). OF aprobadas en la sesión 67º	5 de diciembre de 2007	x	x	x				Preocupación por personas que necesitan protección internacional colombianas, que no piden asilo por temor o por requisitos muy exigentes, y quedan en situación de vulnerabilidad (párr. 28 y 29)
66	Egipto	Informe inicial (CMW/C/AEGY/1). OF aprobadas en la sesión 57º	25 de mayo de 2007	x	x					Situaciones de conflicto y violencia por organizaciones terroristas que no afectan negativamente los derechos de las personas migrantes en tránsito. Limitación arbitraria a actividades de ONGs en materia de derechos humanos (párr. 8 y 9)
67	México	Informe inicial (CMW/C/AMEX/1). OF aprobadas en la sesión 47º	8 de diciembre de 2006	x	x	x				Mujeres migrantes sufren doble discriminación por el goce de sus derechos, especialmente en cuanto a los DESCAs (párr. 23 y 24)
68	Malí	Informe inicial (CMW/C/MLI/1). OF aprobadas en la sesión 37º	31 de mayo de 2006	x	x					La trata de niños y mujeres es un problema muy grave en el Estado, son sometidos a esclavitud y trabajos forzados (párr. 22)

**ANEXO 3: Cuadros y gráficos sobre componentes de titularidad, a partir de sistematización de observaciones finales del CTM**

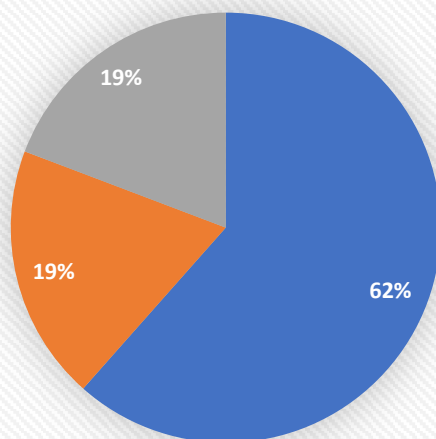
i) **Componente Personal**



Mujeres	Niños/as	Adolescentes	PAM	LGTBIQ	PCD
60	68	15	3	5	8

ii) **Componente situacional**

**Situaciones contextuales, que tienen incidencia en la migración, identificadas en las Observaciones Finales del Comité para los derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familiares**



- Conflictos Armados y/o situaciones de violencia generalizada
- Cambio Climático
- Epidemias o situaciones catástroficas en relación a la salud

Conflictos Armados y/o situaciones de violencia generalizada	Cambio Climático	Epidemias o situaciones de grave riesgo a la salud
Libia 2019	Níger 2016	Senegal 2016
Niger 2016	Mauritania 2016	Guinea 2015
Timor-Leste 2015	Malí 2014	Belice 2014
<b>Azerbaiyán 2013</b>	Burkina Faso 2013	Filipinas 2014
Colombia 2013	Filipinas 2009	Azerbaiyán 2013
Bosnia-Herzegovina 2009		
Azerbaiyán 2009		
Egipto 2007		
<b>México 2017</b>		
Nicaragua 2016		
Honduras 2016		
Turquía 2016		
Paraguay 2012		
Argentina 2011		
México 2011		
Siria 2008		
<b>Conteo</b>	<b>Conteo</b>	<b>Conteo</b>
16	5	5

## ANEXO 4: Respuesta a solicitud de información por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú



Firmado digitalmente por:  
ESPINOZA RAYMONDI RUBEN  
FIR 8940667 Issd  
Método: [Jefe de la  
Oficina de Transparencia y Acceso  
a la Información Pública]  
Fecha: 16/09/2020 17:06:54-0500

Lima, 16 de septiembre de 2020

CARTA (TAI) N° 0-2-B/417

Señora  
Lucero Daniela Ibarra Arrogui

Lima -

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación con su Solicitud de Acceso a la Información Pública SAIP N° 414-2020, realizada al amparo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806).

Al respecto, la Subdirección de Trámites Consulares ha informado lo siguiente:

*\*Se informa que esta Subdirección no cuenta con información bajo los parámetros solicitados. Asimismo, según información obtenida del Sistema de Actividades Migratorias - SAM, se han registrado visas bajo la calidad migratoria humanitaria al 29 de febrero de 2020, según el siguiente detalle:*

10, 404 visas otorgadas  
13 denegadas  
4 canceladas\*

A su vez, la Dirección de Política Consular ha brindado la siguiente información:

*\*En relación a la consulta formulada en los puntos 5 y 6 de la solicitud SAIP 415-2020, esta Dirección se permite trasladar la siguiente información:*

1. Las reglas aplicables para el ingreso y salida de extranjeros al territorio nacional se rigen por la Constitución Política del Perú, los Acuerdos Bilaterales y Multilaterales con el Estado de origen de los extranjeros que desean ingresar y el Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 007-2017-IN.

2. La República Bolivariana de Venezuela, se retiró de la Comunidad Andina en el año 2006, en ese momento, los nacionales venezolanos perdieron los derechos comunitarios establecidos en la Decisión N° 503, "Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación", motivo por el cual recobró su aplicación la Ley de Extranjería, Decreto Legislativo N° 703, debiendo portar pasaporte y visa.

3. No obstante lo anterior toda vez que Venezuela es estado asociado del Mercosur al igual que el Perú, los nacionales venezolanos podían ingresar al Perú sin pasaporte y sin visa de turista portando únicamente su cedula de identidad. Sin embargo, el 05 de agosto de 2017, Venezuela fue suspendida por decisión de los Estados Partes del Mercosur y en consecuencia los derechos de los ciudadanos venezolanos también quedaron suspendidos. Es por ello que a partir del 26 de agosto de 2018 se les empezó a pedir pasaporte y a partir del 15 de junio de 2019, la presentación de una visa.

4. La calidad migratoria humanitaria se encuentra regulada en el artículo 29°, inciso 29.2 literal K del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones y en el artículo 91 del



D.S. N° 007-2017-IN, Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones\*

*Atentamente,*

Rubén Espinoza Raymond  
Consejero

Jefe de la Oficina de Transparencia y Acceso  
a la Información Pública

RPRV

