

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA DE DERECHO



**EL PROCESO DE LOS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE
REFUGIADOS VENEZOLANOS EN EL ESTADO PERUANO: HACIA
UN RÉGIMEN DE ASISTENCIA INTERNACIONAL**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTOR

MALENA JACQUELINE ODAR OLIVERA

ASESOR

FREDDY WIDMAR HERNÁNDEZ RENGIFO

<https://orcid.org/0000-0003-1575-8941>

Chiclayo, 2019

**EL PROCESO DE LOS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN
DE REFUGIADOS VENEZOLANOS EN EL ESTADO
PERUANO: HACIA UN RÉGIMEN DE ASISTENCIA
INTERNACIONAL**

PRESENTADA POR:

MALENA JACQUELINE ODAR OLIVERA

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR:

Yuri Díaz Jaime
PRESIDENTE

Katherine del Pilar Alvarado Tapia
SECRETARIO

Freddy Widmar Hernández Rengifo
ASESOR

DEDICATORIA

A mí.

A mi abuela Carmen Ramos Mayuri
& mi bisabuelo Oswaldo Odar Elorreaga.

RESUMEN

A pesar de la unanimidad de la regulación en cuanto al tema de los refugiados, mediante convenios internacionales, cada estado trata de forma distinta la problemática de migraciones forzadas provocadas por las guerras, coyuntura de estados internacionales y en particular por conflictos civiles que dan lugar a emergencias complejas. Esto ha convertido el fenómeno de los refugiados en uno de los problemas centrales a los que debe hacer frente la comunidad internacional. Así como la actuación que los diferentes estados deben tener en cuanto al tema, la aplicación y mejoramiento de la regulación existente.

Uno de los países que presenta una salida masiva de migrantes y solicitantes de refugio hacia otros es Venezuela, debido a diferentes causas tanto políticas, sociales, económicas e incluso de índole humanitario. La mayor parte de las solicitudes de asilo de venezolanos en el mundo fueron presentadas en el año 2017 en Perú, con una cifra de 33 100 registradas. El Perú es actualmente el país con el mayor número de solicitudes de refugio, hasta junio del presente año 2019 se han presentado 139 891 solicitudes, de las cuales 139 517 de estas se encontraban pendientes de trámite. Por medio de esta investigación se hace un análisis de la situación actual que atraviesa el gobierno peruano, profundizando en los aspectos legislativo, administrativo y aplicativo. Como consecuencia de este estudio, se ha desarrollado una calificación de la situación actual y se ha formulado un proyecto que plantea una respuesta que sitia medidas de acción en dos ámbitos: nacional e internacional.

PALABRAS CLAVE: Refugiados, solicitantes de refugio, derechos humanos, Derecho Internacional de los Refugiados, crisis venezolana, migración.

ABSTRACT

Despite the unanimity of the regulation regarding the issue of refugees, through international conventions, each state deals differently with the problem of forced migration caused by wars, the conjuncture of international states and in particular civil conflicts that give rise to complex emergencies. This has made the phenomenon of refugees one of the central problems that the different states should have regarding the subject, the application and improvement of the existing regulation.

One of the countries that presents a massive departure of migrants and asylum seekers to others is Venezuela, due to different political, social, economic and even humanitarian causes. Most of the asylum applications of venezuelans in the world were filed in 2017 in Peru, with a figure of 33 100 registered. Peru is currently the country with the highest number of refugee applications, until June of this year 2019, 139 891 applications have been submitted, of which 139 517 of these were pending processing. Through this investigation, an analysis is made of the current situation that the Peruvian government is going through, deepening the legislative, administrative and application aspects. As a consequence of this study, a rating of the current situation has been developed and a project has been formulated that proposes a response to action measures in two areas: national and international.

KEYWORDS: Refugees, asylum seekers, human rights, international refugee law, venezuelan crisis, migration.

ÍNDICE

DEDICATORIA	III
RESUMEN	IV
ABSTRACT	V
INTRODUCCIÓN	VIII
CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN AL SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS	13
1.1 Mecanismos de desarrollo y protección internacional de los refugiados	13
1.1.1 IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (1949)	15
A) Sobre el conflicto armado internacional	16
B) Sobre la responsabilidad de protección de los estados	19
1.1.2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (1951)	23
A) El refugiado como sujeto de derecho y su protección internacional	24
B) El salvaguardo del bienestar de los refugiados en la Convención	27
C) El principio de no devolución de los estados	34
1.1.3 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)	37
1.2 ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	38
1.2.1 Establecimiento de ACNUR como organismo de las Naciones Unidas	39
1.2.2 Competencia y protección del ACNUR	40
CAPÍTULO II: SITUACIÓN ACTUAL Y REGULACIÓN DEL ESTADO PERUANO DE LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS	44
2.1 Problemática de los Refugiados en los principales estados miembros de la Convención de 1951	44
2.1.1 Introducción a una problemática internacional	44
2.1.2 La salida de refugiados de los países en conflicto	47
2.1.3 Problemas de los refugiados en el país receptor	49
A) Violación de los derechos humanos de los refugiados en el país Receptor	51
B) Detección y expulsión de refugiados en el país receptor	51
2.2 El refugiado dentro del Marco de Protección del Estado Peruano	53
2.2.1 Reconocimiento de la condición de refugiado dentro del Perú	57
2.2.2 Denegatoria de la condición de refugiado	59
2.2.3 Afluencia Masiva de migrantes venezolanos	61
2.3 Situación actual de la condición de refugiado venezolano en el Perú y el rol del ACNUR	61
CAPÍTULO III: LOS SOLICITANTES VENEZOLANOS PARA OPTAR LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN EL PERÚ EN UN RÉGIMEN DE ASISTENCIA INTERNACIONAL	68
3.1 Reconocimiento de la situación del inmigrante venezolano en el estado peruano	68
3.2 Análisis de la problemática nacional y soluciones a tratar	73

3.2.1 Aspecto Legislativo	74
3.2.2 Aspecto Administrativo	86
3.3.3 Aspecto Apicativo	95
CONCLUSIONES	103
RECOMENDACIONES	104
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	107

INTRODUCCIÓN

La problemática del crecimiento exponencial de los refugiados tuvo sus antecedentes en los primeros desplazamientos que se desarrollaron a inicios del siglo pasado. En un principio por el resultado de las guerras balcánicas y como consecuencia de la Revolución Rusa, siendo organismos humanitarios precursores en el sobrellevar este nuevo fenómeno social. Con el paso de los años y debido a que éste fenómeno se expandía en diversos continentes y comenzaba a evolucionar en cuanto a diferentes tipos de migraciones forzadas y causas que lo originaban, es que surgen convenios y acuerdos entre estados, pero sin carácter vinculante.

No es hasta el establecimiento de la Declaración de los Derechos Humanos donde realmente radicó el inicio de toda protección internacional de la persona. Es a partir de ese momento, donde se desarrolló una unificación en cuanto al trato de la persona y su condición igualitaria. Siendo con la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 que se establecen los parámetros mínimos de protección hacia las personas bajo la condición de refugiados e instauración de un estatuto jurídico vinculante entre los estados parte. Consecutivamente, mediante el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967, legislaciones propias de cada estado parte y diferentes organismos de apoyo como el ACNUR es que se buscó la creación de un marco jurídico integral en cuanto al tema. El objeto de esta investigación es implementar la gestión que el gobierno peruano brinda a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado para dar una respuesta eficaz a la crisis migratoria venezolana. Por lo que para cumplir la finalidad de esta investigación se ha utilizado como curso

de análisis los objetivos del estado peruano en materia de política internacional, la política migratoria global, los derechos humanos y los derechos de los refugiados.

El primer capítulo está dedicado a determinar cuál es el marco jurídico que establece el sistema internacional para la protección de las personas bajo la condición de refugiado. En una primera parte se describen sus mecanismos de desarrollo y protección internacional, con los precedentes normativos que plantean sus bases; mientras que por otro lado, se detallan la competencia, protección y funciones de organismos internacionales que velan por el salvaguardo de los derechos fundamentales.

En el segundo capítulo se analiza la problemática internacional de los refugiados y la regulación de sus derechos en el estado peruano. Se comienza con la introducción a la problemática internacional referente al tema y la descripción de la crisis que se desenlazó en el país de Venezuela, obligando a la migración forzada de personas. Para poder establecer el marco de protección del refugiado dentro del estado peruano y las implicancias de la migración masiva venezolana.

El tercer capítulo, se basa en tres aspectos derivados del análisis del marco jurídico político nacional e internacional del migrante venezolano como reflejo de la figura del refugiado. En primer lugar se encuentra el Aspecto Legislativo, definiéndose lo que es “un refugiado”, para poder establecer quiénes son los que gozan de ésta condición y los alcances de la norma nacional. En segundo lugar está el Aspecto Administrativo, donde se evidencia una demora en cuanto a las solicitudes que se presentan para optar la condición de refugiado dentro de nuestro país y la denegación de esta condición a la mayoría de los solicitantes. Y por último, el Aspecto Aplicativo en cuanto a la realidad del ciudadano venezolano en su país de origen y país receptor.

Ante la investigación de este fenómeno internacional, se hace necesario un tratamiento en cuanto al tema y participación de los estados mediante políticas de apoyo y regulación específica que brinde soluciones reales para un mejor trato a los refugiados y la búsqueda de una estructuración de las normativas para una aplicación real en beneficio de este grupo social. Por lo que la presente investigación, pretende proponer un proyecto que plantea medidas de acción en dos ámbitos: nacional e internacional, fundamentándose en el cumplimiento de compromisos internacionales,

[X]

cooperación entre estados, protección de los derechos humanos y la búsqueda de una política de asistencia internacional. De esta manera, la respuesta que el estado peruano brinde al objeto de estudio se desenvolverá de una forma eficaz e integral, siendo aporte para la política migratoria global, salvaguardando los derechos humanos y en estrecho respeto de los derechos de los refugiados.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1: Número de ingreso de migrantes venezolanos al estado peruano (2016 – 2019)

Gráfico N° 2: Entradas y salidas de ciudadanos venezolanos en el estado peruano durante el año pasado 2018

Gráfico N° 3: Número de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos (2015 - 2018)

Gráfico N°04: Número de solicitudes aprobadas otorgando la condición de refugiado en el Perú

TABLA DE ABREVIATURAS

ACNUR : Alto Comisionado de las Naciones Unidas

CAI : Conflicto Armado Internacional

CEPR : Comisión Especial de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores

CIDH : Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CG : Convenios de Ginebra

DIDH : Derecho Internacional de los Derechos Humanos

DIH : Derecho Internacional Humanitario

DIP : Derecho Internacional Privado

PTP : Permiso Temporal de Permanencia

OIM : Organización Internacional para Migraciones

ONG : Organización No Gubernamental

ONU : Organización de las Naciones Unidas

OUA : Organización para la Unidad Africana

SNM : Superintendencia Nacional de Migraciones

UNESCO : Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN AL SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DE REFUGIADOS

1.1 Mecanismos de desarrollo y protección internacional de los refugiados

La problemática de los refugiados internacionales comenzó a principios de año 1912, en un ámbito de confrontaciones entre guerras balcánicas y se desarrolló de forma más inquisitiva creando un escenario más preocupante a nivel internacional a partir de la Revolución Rusa. En esa época, la asistencia de estas personas estuvo a cargo de organismos humanitarios como la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja¹.

Es así que, antes de cualquier mecanismo de desarrollo y protección Internacional, sólo existían convenciones y acuerdos no vinculantes entre sí que eran aplicables a grupos determinados. Entre estos antecedentes se encuentran: el Acuerdo sobre Refugiados Rusos del 5 de julio de 1922; el Acuerdo sobre refugiados armenios del 31 de mayo de 1924; el Acuerdo sobre otros grupos de refugiados sirios y turcos del 30 de junio de 1928; el Plan para brindar certificados de identidad a los refugiados del Saar del 30 de junio de 1935; el Acuerdo sobre la condición de refugiados venidos de Alemania del 10 de febrero de 1938 y el Convenio para

¹ En 1864 se instituyeron las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja con el propósito de llevar un auxilio a los heridos de guerra. Pero fue en el año 1919 donde de manera formal, se creó la Liga de las sociedades de la Cruz Roja, permitiendo así su instalación y reconocimiento a nivel mundial al servicio de ayuda en los conflictos bélicos.

brindar documentos de viaje a refugiados venidos de Alemania, Austria y España del 15 de octubre de 1946².

Resulta evidente que la *protección jurídica*³ de la *persona humana*⁴ corresponde en primer lugar al Estado y es una obligación a la que no puede renunciar. El gran desarrollo alcanzado por el Derecho Constitucional permite ver que la percepción primera de cada ordenamiento constitucional radicaba en la forma de organizar el Estado, establecer sus poderes y señalar las tareas propias de cada uno de ellos. Posteriormente, se consideró también que dentro de esa organización estatal era necesario destacar, proclamar y garantizar los derechos fundamentales de la persona⁵.

Cuando un conflicto se generaliza entre la población de un país y atenta contra la vida de sus habitantes, a tal grado que se ven en la necesidad de abandonar sus hogares e internarse en tierras ajenas en busca de refugio para poder sobrevivir, se genera el problema de los desplazados y los refugiados, quienes además de los problemas cotidianos, deben afrontar el hecho de ser desprovistos, por su propio gobierno, de la seguridad que como ciudadanos tienen⁵.

² RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *Derechos Humanos, derecho de Refugiados: Evolución y convergencias. Derecho Internacional de los Refugiados*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2001, p. 30.

³ PÉREZ LUÑO, A. *La seguridad jurídica*, 1991 [ubicado el 15.X.2016]. Obtenido en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/seguridad-juridica/seguridad-juridica.htm>
Cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que, previsiblemente lo será en el futuro. La protección jurídica “establece ese clima cívico de confianza en el orden jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad, que es presupuesto y función de los Estados de Derecho. Supone el conocimiento de las normas vigentes, pero también una cierta estabilidad del ordenamiento”.

⁴ MARTINEZ-PUJALTE, Antonio. *Hacia un concepto constitucional de persona. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 11-12, Valencia, 1995, p. 150.
Todo ser humano es persona en sentido jurídico, pues la noción jurídica de persona no significa otra cosa que sujeto de derecho, y lo es obviamente quien es titular de determinados bienes jurídicos que deben ser respetados por todos y tutelados por el ordenamiento positivo. ⁵ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *Ob. cit.*, p. 7.

⁵ GUERRERO VERANO, Martha. “Los refugiados y el derecho de asilo en el contexto internacional”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí*, N° 1, julio – diciembre 2010, 72.

1.1.1 IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (1949)

Aprobado el 12 de agosto de 1949 por la Conferencia Diplomática para Elaborar Convenios Internacionales⁶ destinados a proteger a las víctimas de la guerra, celebrada en Ginebra del 12 de abril al 12 de agosto de 1949. Su entrada en vigencia se dio el 21 de octubre de 1950, por medio de este, los civiles que se encuentran en zonas de conflicto y territorios ocupados gozan de la protección conferida por los 159 artículos del cuarto Convenio de Ginebra.

La mayoría de las normas del convenio se refieren al estatuto y el trato que debe darse a las personas protegidas, y distinguen entre la situación de los extranjeros en el territorio de una de las partes en conflicto y la de los civiles en territorios ocupados. Define las obligaciones de la Potencia ocupante respecto de la población civil y contiene normativa específica sobre la ayuda humanitaria que tienen derecho a recibir, el trato que deben recibir al estar internados⁷.

En 1989, el Comité Internacional de la Cruz Roja entregó al mundo hispanohablante la versión en español de estos Comentarios, cuyo prólogo expresa:

“La redacción de los comentarios a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y a sus Protocolos Adicionales I y II de 1977 respondía a la necesidad de explicar y clarificar, a la luz de las negociaciones subyacentes, el alcance de los artículos en cuestión. El jurista, en efecto, no siempre tiene acceso a las actas de las conferencias. Estas son una fuente importante para la interpretación de un texto a la luz de los múltiples e intrincados problemas de la aplicación práctica del derecho humanitario. (...)

⁶ HERNANDO SÁNCHEZ, Raúl. *Código de Derecho Penal Internacional*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2007, p. 778.

⁷ FERNÁNDEZ ALARCÓN, Susana. *Derecho internacional humanitario y su aplicación en el Derecho interno de Chile: Diferentes visiones de la Jurisprudencia*, Tesis para optar el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, Universidad de Chile, 2014 [ubicado el 28.IX.2016].

Obtenido en http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/116751/defernandez_s.pdf?sequence=1

Para hallar el verdadero alcance y la claridad de cada uno de los textos jurídicos aquí comentados, los autores realizaron un examen completo y minucioso de los documentos primarios que dan cuenta de los contenidos de los debates jurídicos que se dieron tanto en las Conferencias Diplomáticas encargadas de redactar los tratados en cuestión, como en las reuniones preparatorias a dichas Conferencias.”

A) Sobre el conflicto armado internacional

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los conflictos armados, cuyo número es lamentablemente muy elevado, son de índole no internacional. Esos conflictos fratricidas han ocasionado grandes sufrimientos y numerosas víctimas⁸. Es a raíz de esto, que se hizo necesario una regulación específica que limite las consecuencias de tales conflictos armados y que prevenga la actuación de los estados frente a cualquier situación de vulnerabilidad.

El artículo 3° común a los cuatro Convenios de Ginebra es la norma mínima aplicable a situaciones de conflicto armado no internacional. Es un precepto amplio que busca incluir todo el aspecto de situaciones de violencia interna posibles, por ello, no establece definición alguna de éste tipo de enfrentamientos, precisamente para no limitar su ámbito de aplicación⁹. En él se expresa lo siguiente:

Artículo 3°.- En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones: 1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

⁸ BUSTOS VALDERRAMA, Crisólogo. “Estudio del artículo tercero del convenio de ginebra de 1949, Relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, y del protocolo adicional ii de 1977”, *Revista de Derecho Chile*, N° 12, 4 [ubicado el 28.IX.2016]. Obtenido en <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/03fa9211-7bf5-4339-b0f8c66c2c83854b/5.pdf?MOD=AJPERES>

⁹ ESTRADA GONZALES, María. *El Derecho de Ginebra frente a los conflictos armados sin carácter internacional*, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2006, p. 99.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;

b) la toma de rehenes;

c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.

“Respecto de este último inciso nos parece conveniente destacar que cuando él se refiere al “estatuto jurídico de las Partes en conflicto, está aludiendo a su estatuto jurídico de carácter internacional –reconocimiento de beligerancia, por ejemplo– y en ningún caso a la legislación interna de las Partes. Por lo demás, es poco probable que los insurrectos tengan legislación interna”¹⁰. “El conflicto armado interno es sinónimo de “guerra civil”, en el diccionario de Derecho internacional de conflictos armados, un conflicto armado no internacional se caracteriza por el enfrentamiento entre las fuerzas armadas de un Estado y fuerzas armadas disidentes o rebeldes”¹¹.

La definición que actualmente se aplica es del Artículo 1 del Protocolo adicional II de 1977, que establece: Es un conflicto que tiene lugar “(...) *en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte de dicho territorio un control tal que les*

¹⁰ BUSTOS VALDERRAMA, Crisólogo. *Ob. cit.*, p. 4.

¹¹ VERRI, Pietro. *Diccionario de derecho internacional de los conflictos armados*, Colombia, 2002, p. 26.

*permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas y aplicar el presente protocolo*¹².

De la anterior definición, se pueden reconocer como elementos componentes:

- a) El conflicto tiene lugar en el territorio de un Estado;
- b) Se oponen las fuerzas armadas o a grupos armados que no reconocen su autoridad;
- c) Estas fuerzas y estos grupos armados deben estar bajo el mando de una autoridad responsable;
- d) Deben ejercer un dominio sobre una parte del territorio de dicho Estado que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas, y aplicar las disposiciones de derecho humanitario del Protocolo II.

Según esta disposición, un conflicto armado internacional (CAI) es aquel en que se enfrentan "Altas Partes Contratantes"¹³, en el sentido de Estados. Un CAI ocurre cuando uno o más Estados recurren a la fuerza armada contra otro Estado, sin tener en cuenta las razones o la intensidad del enfrentamiento. Las normas pertinentes del DIH pueden ser aplicables incluso si no hay hostilidades abiertas. Además, no hace falta que se haga oficialmente una declaración de guerra o un

¹² CRUZ ROJA ESPAÑOLA. *Protección de víctimas: población civil, combatientes fuera de combate y bienes culturales*, 2008 [ubicado el 21.X.2016]. Obtenido en

http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,12647110&_dad=portal30&_schema=PORTAL30

Los Protocolos Adicionales de 1977 se crearon para paliar las insuficiencias y problemas que planteaban los Convenios de Ginebra de 1949, pero hicieron algo más que reafirmar y desarrollar el Derecho existente porque introdujeron nuevas normas y variaron otras. El III Protocolo Adicional incorporó el Cristal Rojo a los emblemas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

La protección específica de los bienes culturales tiene su origen en el principio de distinción que obliga a discriminar en los ataques a los objetivos militares de los bienes de carácter civil. Sin embargo, los bienes culturales gozan de mayor protección al formar parte de "el patrimonio cultural de los pueblos" que debe ser respetado. Establece obligaciones tanto para tiempo de paz como de guerra, porque sólo adoptando medidas de protección antes del conflicto se pueden hacer respetar los bienes culturales. El Protocolo II se aprobó para solucionar la falta de aplicación de estas normas e introduce la obligación de encontrar un objetivo militar alternativo al bien cultural y el concepto de protección reforzada a medio camino entre la protección general y la especial de los bienes culturales. Estas normas se adoptan bajo los auspicios de Naciones Unidas por lo que la UNESCO tiene un papel importante en la aplicación de las medidas que se prevén.

¹³ Conceptualización utilizada para designar a los Estados signatarios de los Convenios de Ginebra. Se utiliza este término porque los términos de "Estado" o "gobierno" pueden dar lugar a problemas de reconocimiento jurídico con ocasión de un conflicto armado. Por lo tanto aceptan los beneficios y las responsabilidades previstas en el mismo.

reconocimiento de la situación. La existencia de un CAI y, por consiguiente, la posibilidad de aplicar el DIH a esa situación, depende de lo que efectivamente ocurre sobre el terreno. Se basa en las condiciones de hecho. Por ejemplo, puede haber un CAI, aunque uno de los beligerantes no reconozca al Gobierno de la Parte adversaria¹⁴.

En los Comentarios de los Convenios de Ginebra de 1949, se confirma que *“cualquier diferencia que surja entre dos Estados y que conduzca a la intervención de las fuerzas armadas es un conflicto armado en el sentido del artículo 2, incluso si una de las Partes niega la existencia de un estado de guerra. No influye en nada la duración del conflicto ni la mortandad que tenga lugar”*¹⁵.

El DIH suministra un marco normativo internacional por medio del cual se evalúa el comportamiento de las partes dentro del desarrollo del conflicto armado respecto del cual se debe evaluar el comportamiento de las partes en los conflictos armados no internacionales. “En 1949, los Estados acordaron, mediante la adopción del art. 3º cumplir ciertas normas mínimas. Estas disposiciones vinculan a todas las partes en los conflictos armados no internacionales, incluidos los grupos armados organizados no estatales. Este artículo, considerado una norma consuetudinaria, permite, no obstante, llenar algunos vacíos importantes que se presenten en la reglamentación de éstos conflictos”¹⁶.

B) Sobre la responsabilidad de protección de los estados

En la sección segunda del Convenio IV de Ginebra, referente a los Extranjeros en el territorio de una parte Contendiente, se señala mediante artículo:

Artículo 35.-Toda persona protegida que desee salir del territorio al comienzo o en el curso de un conflicto, tendrá derecho a hacerlo, a menos que su marcha no redunde en daño de los intereses nacionales del Estado. La decisión sobre su salida se tomará según

¹⁴ FLECK, D. *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts: Joint Services Regulations*, traducido por el International Committee of the Red Cross, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 45.

¹⁵ PICTET, J. *Commentary on the Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, traducido por el International Committee of the Red Cross, Ginebra, CICR, 1952, p. 32.

¹⁶ MACK, Michelle. *Mejorar el respecto del derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales*, Suiza, CICR, 2008, p. 4.

procedimiento regular, debiendo resolverse con la máxima premura. Una vez autorizada a salir del territorio, podrá disponer de dinero necesario para el viaje y llevar consigo un volumen razonable de efectos y objetos de uso personal.

Las personas a quienes se niegue el permiso para dejar el territorio tendrán derecho a obtener que un tribunal o un consejo administrativo competente, a tal efecto creado por la Potencia en cuyo poder se encuentren, considere de nuevo la negativa en el plazo más breve posible.

A petición, los representantes de la Potencia protectora podrán obtener, a menos que a ello se opongan motivos de seguridad o que los interesados hagan objeción, una explicación de las razones en cuya virtud se haya negado a las personas solicitantes la autorización para salir del territorio, así como, lo más rápidamente posible, los nombres de cuantos se encuentren en ese caso.

Por lo que atañe a los extranjeros en el territorio de una de las partes en conflicto, objeto de la segunda sección, se les reconoce el derecho a abandonar el territorio al comienzo o en el transcurso de un conflicto, a la reserva de los intereses nacionales del Estado. “Se decidirá sobre la petición relativa a este derecho según un procedimiento legítimo y la persona a quien se niegue el permiso tiene derecho a que un tribunal o un consejo administrativo competente, instituido con esta finalidad, considere de nuevo la negativa”¹⁷.

“Los solicitantes de asilo, definidos como aquellos individuos que de manera formal piden que se les considere como refugiados en otro país, por lo general, deben demostrar de manera individual que su temor de ser perseguidos está bien justificado y deben someterse también a un proceso jurídico mediante el cual el país de destino decide si el peticionario califica como tal. Sin embargo, en el caso de una afluencia colectiva, no siempre es posible para el país anfitrión garantizar una evaluación individual. Esta situación se torna más común a partir de la década de 1980-1989, cuando el número de refugiados alcanza hasta cientos de miles o puede superar al millón de personas”¹⁸.

¹⁷ REY-SCHYRR, Catherine. “Los Convenios de Ginebra de 1949: un progreso decisivo”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 2da parte, septiembre 1999.

¹⁸ DIBABA KUMMA, Berhanu. *Atención y Evaluación de la Situación de Salud de Entidades Seleccionadas en Refugiados de Somalia y Sudán: Etiopía 1999 – 2005*, Tesis para optar el título en Doctor en Ciencias Médicas, La Habana, 2010 [ubicado el 02.IX.2016]. Obtenido en: http://tesis.repo.sld.cu/300/1/berhanu_dibaba.pdf

Así mismo otra parte del Convenio establece medidas especiales de derecho que se les concederán a dichas personas protegidas:

*Artículo 38.- Excepción hecha de las medidas especiales que puedan tomarse en virtud del presente Convenio, en particular respecto a los artículos 27°¹⁹ y 41°²⁰, la situación de las personas protegidas continuará estando regida, en principio, por las prescripciones relativas al trato de extranjeros en tiempo de paz. En todo caso, se les concederán los siguientes derechos: 1) podrán recibir los socorros individuales o colectivos que se les envíen; 2) recibirán, si su estado de salud lo necesitase, un tratamiento médico y atenciones de hospital, en igual medida que los ciudadanos del Estado interesado; 1492 *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Protección de la Persona aplicables en México*; 3) tendrán la facultad de practicar su religión y recibir el auxilio espiritual de los ministros de su culto; 4) si residieren en regiones particularmente expuestas a los peligros de la guerra, quedarán autorizadas para desplazarse en la misma medida que los ciudadanos del Estado interesado; 5) los niños menores de quince años, las mujeres embarazadas y las madres de criaturas menores de siete años, beneficiarán, en igual medida que los ciudadanos del Estado interesado, de todo trato preferente.*

“Los derechos fundamentales en tiempos de guerra son protegidos por el DIH, y en tiempos de paz, son protegidos por el DIDH. Sin embargo, la convergencia de las normativas, debiese ser utilizada para complementarlas en aras de potenciar y mejorar la protección de la persona. Posiblemente no se pueda aplicar en forma

¹⁹ Artículo 27.- *Las personas protegidas tienen derecho, en cualquier circunstancia, al respeto a su persona, a su honor, a sus derechos familiares, a sus convicciones y prácticas religiosas, a sus hábitos y a sus costumbres.*

Deberán ser tratadas, en todo momento, con humanidad y especialmente protegidas contra cualquier acto de violencia o intimidación, contra los insultos y la curiosidad pública.

Las mujeres serán especialmente amparadas contra todo atentado a su honor y, en particular, contra la violación, contra el forzamiento a la prostitución y contra todo atentado a su pudor.

Habida cuenta de las disposiciones relativas al estado de salud, a la edad y al sexo, las personas protegidas serán todas tratadas por la Parte contendiente en cuyo poder se encuentren, con iguales consideraciones, sin distinción alguna desfavorable, especialmente por lo que atañe a la raza, la religión o las opiniones políticas.

No obstante, las Partes contendientes podrán tomar, respecto a las personas protegidas, las medidas de control o seguridad que resulten necesarias a causa de la guerra.

²⁰ Artículo 41.- *Cuando la Potencia en cuyo poder se encuentren las personas protegidas no estime suficientes las medidas de control mencionadas en el presente Convenio, las otras más severas a que podrá recurrir serán las de residencia forzosa o internamiento (...).*

directa cada una de las disposiciones de los Convenios de Ginebra (CG) a vulneraciones de derechos fundamentales acaecidas en tiempos de paz, pero sí darle aplicación indirecta a través de sus normas consuetudinarias y principios generales de carácter de *ius cogens*, reconociéndolos como un elemento que coadyuve a la interpretación de las normas que protegen los derechos fundamentales en tiempo de paz en beneficio de la persona humana”²¹. No se ha de olvidar que uno de los principios rectores del DIP moderno -posguerras mundiales- es el *pro homine*, es decir, aquel que aplica la normativa que permite dar a los derechos fundamentales una máxima protección²².

La responsabilidad de proteger incumbe igualmente de una manera especial a los contextos en que se desarrolla un conflicto armado. Como señala la resolución 1674 del Consejo de Seguridad de la ONU, con fecha 28 de abril de 2006, “*los ataques dirigidos deliberadamente contra los civiles u otras personas protegidas en situaciones de conflicto armado constituyen una violación flagrante del derecho internacional humanitario*”²³, en particular con respecto a) la tortura y otros tratos prohibidos, b) la violencia de género y sexual, c) la violencia contra los niños, d) el reclutamiento y uso de niños soldados, f) la trata de seres humanos, g) los desplazamientos forzados, y h) la denegación intencional de asistencia humanitaria.

La citada resolución reafirma también que es esencial poner fin a la impunidad para que una sociedad en conflicto o que se está recuperando de un conflicto pueda enfrentar la realidad de los abusos cometidos en el pasado contra los civiles afectados por el conflicto armado y evitar esos abusos en el futuro, señalando la variedad de mecanismos de justicia y reconciliación que puedan considerarse, incluidos los tribunales penales nacionales, internacionales y “*mixtos*”, y las comisiones de verdad y reconciliación, señalando que estos mecanismos pueden promover no sólo la rendición individual de cuentas respecto de crímenes graves,

²¹ SALMÓN, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Comité Internacional de la Cruz Roja, Lima, 2007, p. 73.

²² HENDERSON, Humberto. "Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine", *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 39, 2004, 87.

²³ FISAS, Vicenç. *Cultura de paz en tiempos de crisis*, 2010, p. 4 [ubicado el 02.IX.2016]. Obtenido en http://escolapau.uab.cat/img/programas/cultura/tiempos_crisis.pdf

sino también la paz, la seguridad, la reconciliación y los derechos de las víctimas. “La resolución exhorta también a los Estados que todavía no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de ratificar los instrumentos de derecho internacional humanitario, derechos humanos y derecho de los refugiados y de adoptar medidas apropiadas de orden legislativo, judicial y administrativo para cumplir las obligaciones que les imponen estos instrumentos”²⁴.

1.1.2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas (1951)

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas se llevó a cabo mediante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas, que se celebró en Ginebra en 1951 y que entró en vigencia el 22 de abril de 1954. Esta base legal surgió en una época donde había acabado la Segunda Guerra Mundial y se tenía a nivel mundial a más de millón y medio de refugiados en diferentes países.

La conciencia mundial sobre la necesidad de unificar criterios respecto a los parámetros mínimos de protección y establecer un estatuto jurídico común que diera respuesta uniforme, en todos los Estados partes, sobre quién es un refugiado, cuáles son sus derechos y obligaciones en el país de asilo y cuál es la responsabilidad de los Estados en la aplicación de sus disposiciones, dio lugar a la firma y ratificación de la Convención de Ginebra sobre el *Estatuto de los Refugiados*²⁵ y posteriormente su *Protocolo*²⁶ en 1967.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados consta de un preámbulo y 46 artículos integrados en siete capítulos. En ella se expresa el interés de que exista

²⁴ FISAS, Vicenç, *Ob. cit.*, p. 4.

²⁵ Este documento entró en vigencia el 22 de abril de 1954.

²⁶ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *El protocolo sobre el estatuto del refugiado*, 2016 [ubicado el 05.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0003.pdf>

El Protocolo sobre el Estatuto del Refugiado se firmó en la ciudad de Nueva York el 31 de enero de 1966 y entró en vigencia el 4 de octubre de 1967. Mediante este documento se obliga a los Estados a aplicar las disposiciones sustantivas de la Convención. Cabe resaltar el carácter independiente del Protocolo, quien es autónomo frente a la Convención.

la menor distinción posible entre los ciudadanos del país contratante y los refugiados, además de que no debe haber discriminación basada en la religión, la raza o el país de procedencia de los refugiados²⁷. Mediante ella se establecen derechos y obligaciones de los refugiados, así como principios que respaldan dichos derechos en cuanto a la educación, la residencia, el empleo, la libertad de circulación, el acceso a los Tribunales y la seguridad frente a la devolución a un país donde se encuentren en peligro o puedan ser víctimas de persecución. Así mismo, se refiere respecto a los Estados miembros de este acuerdo en cuanto a sus obligaciones y normas de trato a nivel internacional para los refugiados. El documento final está firmado actualmente por 145²⁹ Estados partes, algunos de los cuales en un principio expresaron su negatividad en suscribirse al Convenio, puesto que no querían vincularse a una normatividad sin límites concretos.

A) El refugiado como sujeto de derecho y su protección internacional

“La Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, constituye la Carta Magna para determinar la condición de refugiado, así como para entender sus derechos y deberes, en esta Convención se ha determinado la situación de más de quince millones de personas que actualmente tienen en el mundo la condición de refugiados”²⁸. Es pues el primer instrumento internacional que su contenido intrínseco es el tema de los refugiados. “Explica detalladamente una serie de derechos humanos fundamentales de todo refugiado que deben ser protegidos a un nivel al menos equivalente a las libertades que disfrutaban los extranjeros en un país determinado y en muchos casos a las de los ciudadanos de dicho Estado. Reconoce el alcance internacional del problema de los refugiados, y la necesidad de la cooperación internacional para su solución, destacando la importancia de compartir la responsabilidad entre los Estados”²⁹.

²⁷ GUERRERO VERANO, Martha. *Protección de los derechos de los refugiados y del derecho de asilo en el sistema interamericano de derechos humanos*, Tesis para optar el grado de Doctorado en Derecho, Madrid, 2015, p. 226 [ubicado el 05.IX.2016]. Obtenido en <http://earchivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/21130/guerrero-verano-mg-tesis.pdf?sequence=1>

²⁸ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *Ob. cit.*, p.30.

²⁹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Preguntas y respuestas sobre la Convención de 1951*, 2016 [ubicado el 11.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/preguntas-y-respuestas-sobre-la-convencion-de-1951/>

Para Erika Feller³⁰ el tema sobre la calificación de refugiado ha tenido un desarrollo a través del tiempo que se remonta a partir del año 1924 hasta la actualidad. Por medio de los diferentes momentos históricos de los que la humanidad ha sido parte, es que se busca la necesidad de una protección de los refugiados teniendo como base los *principios generales de los derechos humanos*³¹.

Entrando al ámbito de delimitación de la condición de refugiado, en el Artículo 1 de la Convención se establece a quien se considera como “refugiado”:

Artículo 1.- Definición del término "refugiado"

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

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

2) Que, a los efectos de la presente Convención, el término “refugiado” se aplicará a toda persona que 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 (...)³².

La definición de refugiado que se hace presente en la Convención implica, por primera vez, el reconocimiento de que existen personas por fuera de la idea de nacionalidad³³. “Y es que, antes de la Convención no se había aplicado una

³⁰ Directora del Departamento de Protección Internacional de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

³¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Principios Fundamentales*, UNESCO, 2016 [ubicado el 11.IX.2016]. Obtenido en <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-theinternational-agenda/right-to-education/normative-action/fundamental-principles/>

³² Teniendo en cuenta el Art. 1 del Protocolo de 1967 que señala que “se dará por omitidas las palabras ‘como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 (...)’ y las palabras ‘(...) a consecuencia de tales acontecimientos’, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1 del texto original”.

³³ MORALES, Pamela. *La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política*, Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Sociología,

definición universal que sea reconocida por una multiplicidad de países. El elemento decisivo es, pues, un estado de ánimo (temor de persecución) derivado de una serie de causas tasadas y limitadas, que en un sentido amplio cabe identificar con motivos políticos (ideología o estar en posesión de alguno de los elementos barajados desde finales del S. XVIII como identificadores de una nación). De esta forma, el Convenio de 1951 buscaba incidir únicamente en la tradicional institución del asilo político, configurada tradicionalmente con carácter graciable y discrecional, a fin de configurarla de una manera relativamente obligatoria³⁴.

Al respecto, el Estatuto del ACNUR contiene en su párrafo 6, sección B su propia interpretación respecto de la condición de refugiado, señalando:

“(...) cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda, o debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del Gobierno del país de su nacionalidad o si, carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual”³⁵.

“En relación a la definición de refugiado, la Convención es de corte individualista y no se hace referencia alguna al derecho asilo –salvo en el Acta Final de la Conferencia y en el Preámbulo del Convenio-. Esta se basa en las llamadas cláusulas de inclusión o causas de persecución que deben coincidir con uno de los cinco puntos siguientes que figuran en el Artículo 1º: raza (se emplea en el más amplio sentido a los grupos étnicos y ancestrales), religión (incluye la identificación con un grupo que tiende a compartir creencias comunes, así como la práctica activa de una religión), nacionalidad (se puede interpretar, en términos amplios, como las características étnicas, culturales y lingüísticas que comparte una población), pertenencia a una grupo social determinado (esta categoría se puede

Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Andes, 2010, p. 45 [ubicado el 18.IX.2016].
Obtenido en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2681/1/TFLACSO2010PMV.pdf>

³⁴ SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel. *El estatuto de los refugiados Cincuenta años después*, Facultad de Derecho de Albacete (UCLM), 2015, p. 105.

³⁵ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados*, ACNUR, 2012 [ubicado el 03.IX.2016]. Obtenido en http://www.cajpe.org.pe/geb/images/stories/estatuto_del_acnur.pdf
Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de fecha 14 de diciembre de 1950.

aplicar a las personas que comparten antecedentes, costumbres o una posición social común cuyas características, actividades y miembros son considerados como un obstáculo para las políticas del gobierno) u opiniones políticas (incluyen las opiniones que cuestionan los métodos y políticas gubernamentales, opiniones atribuidas a las personas). En este último caso, las personas que no han expresado sus opiniones políticas antes de huir del país podrían ser elegibles para el estatuto si pueden demostrar la posibilidad de que cuando regresen a su patria los van a perseguir debido a sus opiniones”³⁶.

Los refugiados son, entonces, aquellas personas que “huyen del conflicto bélico o de la persecución y se encuentran en una situación muy vulnerable. No disfrutan de la protección de su propio Estado, de hecho, es a menudo su propio gobierno el que amenaza con perseguirles. Si otros no les permiten la entrada y no les ayudan, podrían estar condenándolos a muerte o a una vida sin derechos ni seguridad”³⁷.

B) El salvaguardo del bienestar de los refugiados en la Convención

El ‘espíritu humanitario’ del documento se centra en la ayuda ‘temporaria’ a los refugiados en el territorio de los Estados que lo acogen dejando de lado la preocupación política y social por la concesión del asilo territorial por parte de estos últimos, es decir, por gestionar y tratar la permanencia y la inclusión ‘no temporaria’ de los refugiados³⁸.

La Convención exige que a los refugiados se les otorgue un trato al menos tan favorable como el que se les brinda a los extranjeros nacionales de Estados parte, en relación con determinados derechos, como el derecho de religión, acceso a la justicia, educación básica y otros; y al menos un trato igual al otorgado a los extranjeros en relación con el derecho al trabajo remunerado y a la libertad de asociación³⁹. De esta forma, para poder desplegar todos los derechos señalados,

³⁶ MORALES, Pamela. *Ob. cit.*, pp. 46-47.

³⁷ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *¿Quién es un refugiado? En La Protección de los Refugiados*, N° 10, Marzo 2009, p. 4.

³⁸ MORALES, Pamela. *Ob. cit.*, pp. 44-45.

³⁹ BREALEY CASTILLO, Collen & ZAMORA YODER, Jeffrey. *El procedimiento de la determinación de la condición de refugiado en Costa Rica, Implicaciones en la realidad migratoria y la consecuente*

se hace necesario que el Estado de acogida trate de igual forma y con respeto de los derechos humanos a cada una de las personas que en el habitan, incluyendo así a los refugiados internacionales.

Es así que, en el capítulo IV, entre los artículos concernientes a lo respectivo al bienestar de los refugiados, se señalan los siguientes:

Artículo 20.- Racionamiento

Cuando la población en su conjunto esté sometida a un sistema de racionamiento que reglamente la distribución general de productos que escaseen, los refugiados recibirán el mismo trato que los nacionales.

Los refugiados, como todas las personas, tienen el derecho humano a una buena nutrición, y como están temporalmente bajo el cuidado del Organismo de las Naciones Unidas y las ONG, es una obligación internacional suministrarles una buena nutrición, adecuados servicios de salud, suficientes alimentos que contengan todos los nutrientes esenciales y cuidados. Los principios básicos se describen simplemente como:

- a) *“Alimentos adecuados para satisfacer las necesidades energéticas (y tal vez las carencias) y las necesidades de micronutrientes, los cuales se deben dar en forma aceptable (véase la sección correspondiente a las hambrunas);*
- b) *agua de calidad adecuada y en cantidad suficiente;*
- c) *letrinas que ayudan a prevenir la propagación de enfermedades causadas por contaminación fecal;*
- d) *albergue - tiendas de campaña, estructuras temporales o edificios ya existentes tales como colegios o iglesias - que garanticen protección del clima (calor, frío, lluvia, etc.), que evite el hacinamiento y sea seguro e inocuo, libre de alimañas, o que por lo menos no facilite la propagación de enfermedades;*
- e) *servicios de salud que ofrezcan un grado razonable de cuidados primarios, incluyendo tratamiento adecuado para las enfermedades comunes y servicios preventivos tales como vacunaciones, educación en nutrición y salud, y otras medidas de salud pública;*
- f) *seguridad contra depredación humana y otros peligros;*

afectación de derechos humanos, Tesis para optar el grado de Licenciatura en Derecho, 2012, p. 15 [ubicado el 10.IX.2016]. Obtenido en http://ijj.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t12el_procedimiento_de_la_determinacion_de_la_condicion_de_refugiado_en_costa_rica_implicaciones_en_la_realidad_migratoria_y_la_consecuent_e_afectacion_de_derechos_humanos.pdf

g) un ambiente que sea tan estimulante, social y psicológicamente como sea posible, en el que se respeten las creencias y prácticas religiosas y culturales”⁴⁰.

Asegurar los refugiados y otras personas bajo el amparo de ACNUR, tengan acceso a una alimentación adecuada rica en nutrientes y a agua potable es esencial para proteger su seguridad, salud y bienestar. Por este motivo, la Agencia de la ONU para los Refugiados trata de mejorar el estado nutricional de todas las personas bajo su amparo, en su mayoría mujeres y niños⁴¹.

Artículo 21.- Vivienda

En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.

El acceso a la vivienda es uno de los principales problemas para las personas en necesidad de protección en América Latina, especialmente en las zonas urbanas. En la mayoría de los países de la región, las personas necesitadas de protección, ya sean refugiados, desplazados internos o solicitantes de asilo, no pueden acceder a los programas públicos de vivienda por no contar con una residencia permanente o no poder ofrecer suficientes garantías para el pago de préstamos. Por lo tanto, un porcentaje importante de la población necesitada de protección en las zonas urbanas convive con la población local en barrios marginales, en condiciones de pobreza⁴².

Se hace necesario la protección de los refugiados, mediante el acceso a la vivienda. Pues, es importante que los Estados tomen en cuenta la condición de inseguridad de la que vienen estas personas y el apoyo que necesitan para poder asentarse en el país que los asile. De igual forma, se hace necesario un buen entorno que permita que las personas refugiadas, entre ellas, mujeres y niños puedan estar en

⁴⁰ LATHAM, Michael. *Hambre, inanición y refugiados*, Colección FAO: Alimentación y nutrición, N° 29, Nueva York, capítulo 24, 2002 [ubicado el 13.IX.2016]. Obtenido en <http://www.fao.org/docrep/006/w0073s/w0073s0s.htm>

⁴¹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Una alimentación sana para una vida sana, 2016 [ubicado el 18.IX.2016]. Obtenido en <http://acnur.es/que-hace-acnur/asistencia/alimentacion-y-nutricion>

⁴² ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Vivienda*, ACNUR, 2016 [ubicado el 18.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/quehace/asistencia/vivienda/>

ambientes alejados de conflicto y perjuicio que se haga similar a lo vivido en su país de origen.

Artículo 22.- Educación pública

1. *Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental.*

2. *Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.*

La educación para niños y jóvenes refugiados constituye un componente fundamental del mandato internacional de protección de refugiados del ACNUR. La educación también contribuye a soluciones a largo plazo, asegurando que las generaciones de desplazados cuenten con las herramientas necesarias para la reconstrucción de sus vidas y de sus comunidades, tanto en el país de asilo, como en el momento de su retorno al país de origen, o tras el reasentamiento a un tercer país⁴³.

Si hacemos una comparación entre la Convención de 1951 con las demás antecesoras de ésta, es clara su relevancia puesto que se señala el término de “refugiados” en general y no hace referencia a algún límite en cuanto al concepto de estos en comparación con los “refugiados que se encuentran legalmente” en el país de asilo (...) “Así, la enseñanza pública elemental tiene un lugar privilegiado con respecto a los demás derechos, y de manera acertada si nos atenemos a la importancia concedida a la enseñanza elemental en los instrumentos sobre derechos humanos. Si bien las limitaciones son posibles en la enseñanza posterior a la elemental, existe, sin embargo, un esfuerzo por garantizar que los refugiados tengan acceso y que los certificados y diplomas de estudios en el extranjero sean reconocidos, así como un esfuerzo por asegurar la concesión de becas”⁴⁴.

⁴³ GUTERRES, António. *Educación*, ACNUR, 2016 [ubicado el 20.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/que-hace/asistencia/educacion/>

⁴⁴ MARSHALL, Janice. “Educación, refugiados y personas desplazadas”, *Revista IIDH: Educación en Derechos Humanos*, vol. 36, 200-2001 [ubicado el 20.IX.2016]. Obtenido en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06835-8.pdf>

Artículo 23.- Asistencia pública

Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos.

“La salud de los refugiados y de la población desplazada es un componente clave en la protección y una prioridad para el ACNUR. La Convención sobre Refugiados de 1951 establece que los refugiados deberían tener acceso a servicios de salud equivalentes a los de la población de acogida y de acuerdo con el derecho internacional todas las personas tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”⁴⁵.

“En situaciones de refugiados en países en vía de desarrollo las primeras cinco causas de muerte en niños menores de cinco años son la malaria, la desnutrición, el sarampión, la diarrea y las infecciones respiratorias. En una emergencia las prioridades son la vacunación contra el sarampión, la asistencia alimenticia, el control de enfermedades infectocontagiosas, la puesta en marcha de servicios de salud reproductiva y control de la salud pública. Hasta que la situación de emergencia se estabiliza, estos servicios se deben ampliar, incluyendo el control de enfermedades contagiosas (vacunación, malaria, tuberculosis y programas de VIH/SIDA), servicios médicos reproductivos integrales, el manejo de enfermedades crónicas y el apoyo a la salud mental. La administración de los medicamentos esenciales es un tema muy importante en la prestación de servicios médicos. En los entornos más desarrollados y urbanos, las prioridades en materia de salud pública para adultos se orientan hacia las enfermedades cardio-vasculares y crónicas y el cáncer”⁴⁶.

Siendo por lo dicho anteriormente necesaria una colaboración entre los Estados y los programas de apoyo de diferentes organismos internacionales en beneficio de los refugiados. Es por esto que “ACNUR trabaja en estrecha colaboración con contrapartes que desarrollan programas de salud en una amplia gama de situaciones difíciles. La Agencia de la ONU para los Refugiados desempeña un

⁴⁵ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Salud de los refugiados y la población desplazada*, 2016 [ubicado el 22.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/que-hace/asistencia/salud/>

⁴⁶ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Salud de los refugiados, atención sanitaria y desarraigo*, 2016 [ubicado el 22.IX.2016]. Obtenido en <http://acnur.es/que-hace-acnur/asistencia/salud-de-los-refugiados>

papel de planificación, coordinación, supervisión y evaluación en los programas de salud y nutrición, que se deben implementar en un marco de desarrollo de la salud pública y comunitaria, con énfasis en el cuidado médico primario y el apoyo a los cuidados hospitalarios secundarios. El objetivo fundamental de los programas de la salud y nutrición es reducir al mínimo la mortalidad y las enfermedades que pueden ser prevenidas⁴⁷.

Artículo 24.- Legislación del trabajo y seguros sociales

1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes:

a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas;

b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes:

i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición; ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.

3. Los Estados Contratantes harán extensivos a los refugiados los beneficios de los acuerdos que hayan concluido o concluirán entre sí, sobre la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vía de adquisición en materia de seguridad social, con sujeción únicamente a las condiciones que se apliquen a los nacionales de los Estados signatarios de los acuerdos respectivos.

4. Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios

⁴⁷ ACNUR. *Ob. cit.*

derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes.

El trabajo es una situación en la cual una o varias personas se encuentran realizando una actividad, desempeñando una tarea, profesión u oficio, en diferentes sectores de la economía del país. Esta condición reúne características como el número de horas diarias a desempeñarla, edad de las personas que la desarrollan de acuerdo a sus condiciones y disposiciones establecidas por norma, lugar donde se desempeña dicho trabajo; permitiendo de esta manera satisfacer las necesidades de cada persona, del sector donde se desempeña y los servicios que ofrece a la sociedad. Es deber de los Estados promover el trabajo y apoyar a los refugiados en la defensa de los derechos concernientes al trabajo.

“La relación entre la migración y el trabajo es indudable. En todo el mundo se da el fenómeno de migración internacional de la fuerza laboral atraída por una situación económica más favorable, que se materializa en más trabajo y mejores salarios. En Europa, los nacionales de miembros recientes de la Unión Europea, que aún no adoptan el sistema de moneda única (Bulgaria, Rumania, Hungría, etc.), migran hacia España, Francia, Holanda y Alemania, entre otros. La cercanía con el país receptor, tener el mismo idioma y la posibilidad de patrones de migración circular”⁴⁸.

“Aunque la mayoría de los derechos relacionados con el empleo están articulados claramente en los instrumentos jurídicos internacionales, los esfuerzos por implementarlos en las leyes nacionales y las prácticas del Gobierno han sido mínimas en la mayoría de los países que acogen a un número relevante de población refugiada. Las pruebas recopiladas en las pocas naciones que han permitido a los refugiados acceder al empleo de forma legal –así como en todos los contextos en los que los refugiados trabajan sin autorización legal– sugieren firmemente que permitir a los refugiados acceder al empleo y al autoempleo resulta beneficioso para las naciones de acogida. Estos beneficios los perciben las naciones de acogida independientemente de que los refugiados se integren en ellas, regresen a sus hogares (repatriación) o sean reasentados en un tercer país. Necesitamos seguir investigando para poder entender cuál es el modo más efectivo

⁴⁸ COMISIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Derechos humanos de los migrantes y refugiados 2010*, p. 248 [ubicado el 22.IX.2016]. Obtenido en file:///C:/Users/asus/Downloads/UDP_DDHH_2010_VIII.pdf

de pasar de los campos (u otros entornos que restrinjan el acceso al trabajo) a enfoques que posibiliten a los refugiados participar en la economía nacional”⁴⁹.

C) El principio de no devolución de los estados

Se entiende para este punto que hay una vinculación entre los derechos humanos y el derecho de los refugiados, dado que uno se encuentra inmerso en el otro y sin eso, no podría argumentarse su valor dentro de la sociedad. “En primer lugar, porque los abusos contra los derechos humanos de hoy son los movimientos de refugiados de mañana. En segundo lugar, porque a los refugiados les corresponden los mismos derechos humanos fundamentales que a cualquier otro ser humano. El derecho a ser protegidos contra la devolución que tienen los refugiados en virtud de las leyes internacionales de refugiados no es más que otro medio de salvaguardar los derechos humanos básicos”⁵⁰.

“Dado que una persona es refugiada según el significado de la Convención de 1951 en el momento en que reúna los criterios contenidos en la definición de refugiado, la determinación de la condición de refugiado es de naturaleza declarativa: una persona no se convierte en refugiada porque se le reconoce como tal, sino que se le reconoce porque es refugiada”⁵¹. “En consecuencia, el principio de no devolución se aplica no solo a los refugiados reconocidos, sino que también a aquellos a quienes no se les ha declarado formalmente su estatuto”⁵².

En la misma Convención se estableció conexas a la idea de refugiados, el deber de los Estados de no devolver a estos al país del cual provenían:

⁴⁹ ARNOLD FERNÁNDEZ, Emily & POLLOCK, Stewart. “El derecho de los refugiados al trabajo”, *Revista Migraciones Forzadas*, p. 92 [ubicado el 28.IX.2016]. Obtenido en <http://www.fmreview.org/es/detencion/arnoldfernandez-pollock.html>

⁵⁰ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Refugiados: Los derechos humanos no tienen fronteras*, España, p. 30 [ubicado el 03.XI.2016]. Obtenido en <file:///C:/Users/asus/Downloads/act340031997es.pdf>

⁵¹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, Ginebra, ACNUR, 1992, párrafo 28.

⁵² ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR*, 2016 [ubicado el 28.IX.2016] Obtenido en http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=36.

Artículo 33.- Prohibición de expulsión y de devolución (principio de nonrefoulement⁵³)

1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

“A este concepto de refugiado que se instituyó con la Convención se denominó ‘refugiado estatutario’ diferenciándolo de los ‘refugiados de hecho o de facto’ que se encuentra por fuera de la reducida categoría convencional y que no están contemplados en el documento pero que merecen la protección. Paralelamente, la Convención establece los motivos por los cuales los solicitantes de refugio - aquellos que solicitan que se los reconozca formalmente como refugiados en otro país- no pueden recibir la protección o dejarían de hacerlo. Se pueden distinguir tres grupos de circunstancias por las cuales no se puede obtener el estatuto de refugiado: 1.- por razones de acto voluntario del individuo (se acoge, voluntariamente, a la protección del país de origen, recobra voluntariamente su nacionalidad o adquiere nueva nacionalidad), 2.- por razones de cambio de circunstancias en el país en que se temía ser perseguido (cuando la protección internacional ya no está justificada) y 3.- por razones de protección acordadas por los Estados y las agencias internacionales”⁵⁴.

Mediante este principio se dio la constitución en la defensa de los refugiados, como de igual forma, se señaló el “carácter imperativo y una dimensión preventiva al evitar el simple riesgo de que los solicitantes y refugiados puedan ser sometidos a violaciones de derechos humanos, como la tortura, a una deportación o expulsión”.

⁵³ GOODWIN GILL, GUY. *El Refugiado en el Derecho Internacional*. Clarendon Press, 1996, pp.119. El término *non-refoulement* deriva del francés *refouler* que significa rechazar. En el contexto del control migratorio en Europa continental, *refoulement* es un término usado para hacer referencia al rechazo y a la devolución de las personas que han entrado ilegalmente a un país y a la denegación de la admisión a todos aquellos que no poseen documentos válidos. La idea que los Estados no deben devolver y expulsar a las personas a sus países de origen es reciente. Anteriormente, existían acuerdos formales entre los Estados soberanos para la recíproca entrega de los llamados subversivos, disidentes o traidores. Fue a mediados del siglo XIX que el concepto de asilo y el principio de no extradición para exiliados políticos comento a institucionalizarse como protección que los Estados podían conceder o aceptar en relación a su soberanía territorial.

⁵⁴ *Ob. cit.*, MORALES, Pamela, p. 48

Su aplicación se hace efectiva desde el momento en que el solicitante demande su protección, estando protegidas por este principio “aquellas personas que, aun no cumpliendo los criterios de la definición de refugiado, no han sido identificadas y por consiguiente no se les ha otorgado formalmente la condición de refugiado”⁵⁵.

Reiterado en otros instrumentos internacionales de protección de la persona humana de generalizada aceptación, el principio de no devolución es ampliamente considerado en la actualidad como expresión de una norma de Derecho internacional general, de *ius cogens* incluso, vinculante también para aquellos Estados que no han ratificado el Convenio de Ginebra⁵⁶. “Es por esto, que es de vital importancia para los solicitantes de asilo político y protección por parte del Estado. Esto aplica no solo con respecto a la devolución al país de nacionalidad o, en el caso de una persona apátrida, al país de residencia habitual. También aplica a cualquier otro lugar donde una persona tenga un motivo para temer amenazas a su vida o libertad por un motivo o más de los establecidos en la Convención de 1951, o a donde esa persona corra el peligro de ser enviada a tal riesgo”⁵⁷.

Las excepciones al principio de no devolución de conformidad con la Convención de 1951, señala que se permiten solo en las circunstancias que expresamente prevé el artículo 33° en su inciso segundo, que estipula como restricción a determinados refugiados a aquellos que sean catalogados “(...) *como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.*”⁵⁸

⁵⁵ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos*, ACNUR, 1989, p. 16.

⁵⁶ CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. *La Convención de Refugiados* Cambridge, traducido por ACNUR, 1995, párrafo 4.

⁵⁷ GALINSOGA JORDÁ, A. *El estatuto de los refugiados en el Derecho Internacional contemporáneo*, 2003, p. 52.

⁵⁸ Artículo 33° en su inciso segundo

La aplicación de esta disposición requiere que el país haga una determinación individualizada y que como resultado en la cual el refugiado se encuentre dentro de una de las dos categorías previstas en el artículo 33 (2) de la Convención de 1951⁵⁹.

1.1.3 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967)

El Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados fue firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, entrando en vigencia el 4 de octubre de 1967. La relevancia del Protocolo reside en que en ella se concentran principios fundamentales sobre el derecho al asilo y refugio que se plantean para su ejecución de todos los estados miembros de la Convención de 1951.

Esto se debe a que el Estatuto de 1951 fue concebido principalmente para dar respuesta a los problemas de los refugiados de la segunda guerra mundial que todavía estaban dispersos por Europa. Por este motivo se podían encontrar dos limitantes en su texto: el primero temporal, ya que solo aplicaba a los refugiados reconocidos hasta el año 1951, y el segundo, geográfico, pues si bien permitía la protección de los refugiados de cualquier parte del mundo expresaba que podían ser solamente de quienes procedían de Europa⁶⁰.

Al ser el Protocolo de 1967 complementario a la Convención de 1951, entre ellas se integran disposiciones comunes al trato de refugiados. Entre ellas como disposiciones principales se encuentran:

i) “Disposiciones que contienen la definición básica de quien es (y quien no es) refugiado y de quien habiendo sido refugiado ha dejado de serlo. El análisis de la interpretación de esas disposiciones constituye la parte principal del presente Manual destinado a servir de guía a los órganos encargados de determinar la condición de refugiado. ii) Disposiciones que definen el estatuto jurídico de los refugiados y sus derechos y obligaciones en su país de acogida.

⁵⁹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, Ginebra, 2007, p. 5. ubicado el 03.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf?view=1>

⁶⁰ HERNAN OÑA, Hugo. *Análisis de la situación de los refugiados dentro de los objetivos de la política exterior del Ecuador*, Tesis para optar el grado de Magister en Ciencias Internacionales y Diplomacia, Guayaquil, 2013, p. 59. [ubicado el 03.IX.2016]. Obtenido en <http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/3912/1/HUGO%20O%C3%91A.pdf>

Aunque esas disposiciones no influyen en el proceso de determinación de la condición de refugiado, el órgano encargado de esa tarea debería tenerlas presentes, ya que su decisión puede ciertamente tener consecuencias de gran alcance para la persona o la familia de que se trate.

iii) Otras disposiciones versan sobre la aplicación de los instrumentos desde los puntos de vista administrativo y diplomático. El artículo 35 de la Convención de 1951 y el artículo II del Protocolo de 1967 enuncian la obligación de los Estados contratantes de cooperar con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el ejercicio de sus funciones y, en especial, de ayudarlo en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esos instrumentos”⁶¹.

Al adherirse al Protocolo, los Estados aceptan aplicar la mayoría de los artículos de la Convención sobre los Refugiados (artículos 2 a 34) a todas las personas comprendidas en la definición de refugiado de la Convención. Así mismo prefirieron adherirse tanto a la Convención como al Protocolo, pues así reafirman que ambos tratados son el núcleo del sistema internacional para la protección de los refugiados.

1.2 ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

ACNUR⁶² fue establecida el 14 de diciembre de 1950 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este tiene como funciones el direccionamiento y coordinación

⁶¹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, ACNUR, 2011, p. 8. [ubicado el 03.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf> ⁶⁵ ESTÉBANEZ, Pilar. *Medicina humanitaria*, España, Ediciones Díaz de Santos, 2005, pp. 82-83.

Conocido como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, constituye uno de los organismos internacionales humanitarios por antonomasia. Tiene como funciones fundamentales encargarse de la protección humanitaria internacional de los refugiados, en base a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y de la asistencia humanitaria. El ACNUR proporciona protección internacional a los refugiados y trata de encontrar soluciones duraderas a los problemas de los mismos mediante: el suministro de asistencia material que resuelva sus necesidades y promueva

⁶² Conocido como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, constituye uno de los organismos internacionales humanitarios por antonomasia. Tiene como funciones fundamentales encargarse de la protección humanitaria internacional de los refugiados, en base a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y de la asistencia humanitaria. El ACNUR proporciona protección internacional a los refugiados y trata de encontrar soluciones duraderas a los problemas de los mismos mediante: el suministro de asistencia material que resuelva sus necesidades y promueva su autonomía; la integración de los refugiados a nivel local en las comunidades nacionales que lo han acogido; e su reinstalación en el extranjero. A diferencia de los principales tratados en materia de protección de los derechos humanos que contienen mecanismos independientes de vigilancia y de seguimiento para controlar su aplicación, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados carece de tales mecanismos y procedimientos. La Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados

de la acción internacional en ayuda a los refugiados y su protección en la comunidad internacional. Siendo su objetivo principal el velar por la no vulneración de los derechos de los refugiados, así como garantizar su bienestar y derechos (entre ellos el solicitar asilo y a disfrutar de ellos,). Su propósito es el de “identificar soluciones duraderas para los refugiados, tales como la repatriación voluntaria en condiciones dignas y seguras, la integración en la sociedad de acogida o el reasentamiento en un tercer país. El ACNUR también tiene el mandato de ayudar a las personas apátridas en todo el mundo”⁶³.

El ACNUR tiene intrínsecamente un deber de cooperación internacional, por lo cual busca la promoción de acuerdos internacionales en beneficio de los refugiados y la aplicación real de los derechos reconocidos por los estados. “El personal del ACNUR trabaja en diversas zonas, que varían desde las ciudades capitales hasta los campamentos más remotos y las zonas fronterizas, en un intento por brindar la protección ya mencionada y minimizar la amenaza de violencia, incluida la agresión sexual, a la cual están expuestos muchos refugiados aun en los países de asilo. La organización busca soluciones a largo plazo o ‘duraderas’, y para ello ayuda a los refugiados a regresar a sus países de origen si las condiciones así lo permiten, a integrarse a sus países de asilo o a reasentarse en un tercer país”⁶⁴.

1.2.1 Establecimiento de ACNUR como organismo de las Naciones Unidas

“El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, en inglés UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees) es el organismo de las Naciones Unidas encargado de proteger a los refugiados y desplazados por persecuciones o conflictos, y promover soluciones duraderas a su situación, mediante el reasentamiento voluntario en su país de origen o en el de acogida.

es el organismo encargado de ejecutar y de vigilar la aplicación de las disposiciones de la Convención.

⁶³ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, 2016 [ubicado el 22.X.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/el-acnur/>

⁶⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, UNESCO, 2016 [ubicado el 22.X.2016]. Obtenido en <http://www.cinu.org.mx/negocios/acnur.htm>

Tiene su sede en Ginebra, Suiza, y tiene más de 250 oficinas repartidas por todo el mundo en 125 países”⁶⁵.

“El ACNUR se rige por la Asamblea General de Naciones Unidas y el Consejo Económico y social (ECOSOC). El Comité Ejecutivo del ACNUR aprueba los programas bianuales del ACNUR y su correspondiente presupuesto. Estos son presentados por el Alto Comisionado que es nombrado por la Asamblea General de Naciones Unidas. El mandato del ACNUR está definido en el Estatuto del ACNUR de 1950. En el 2003, la Asamblea General de la ONU extendió el mandato del Alto Comisionado ‘hasta que se resuelva el problema de los refugiados’. El Alto Comisionado reporta anualmente a la Asamblea General y el ECOSOC sobre las labores del ACNUR. Como jefe de la organización el Alto Comisionado es responsable por la dirección y control del ACNUR y cuenta para ello con la ayuda del Alto Comisionado Adjunto y el Alto Comisionado Adjunto para Protección y Operaciones”⁶⁶.

El ACNUR nacional e internacionalmente tiene a más de 9.700 personas que trabajan dentro de el en 126 países diferentes. El trabajo de ACNUR está dirigido por oficinas regionales, oficinas locales, sub oficinas y oficinas en el terreno, localizadas en diferentes partes del mundo. Así mismo, la operatividad que desarrollan se ha tornado más compleja, comprendiendo desde la contratación de personal especializado para sus diferentes funciones de seguridad en situaciones de peligro; así como la compra de insumos, desde alimentos hasta suministros médicos.

1.2.2 Competencia y Protección del ACNUR

Ya se ha establecido que la agencia se encarga de la dirección y coordinación de la acción internacional, sin embargo, su territorio de gestión es más amplio que lo

⁶⁵ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *¿Qué es ACNUR?*, 2016 [ubicado el 22.X.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.es/quienes-somos/acnur-en-el-mundo>

⁶⁶ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Estructura y Organización*, 2016 [ubicado el 22.X.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.es/quienessomos/estructura-y-organizacion>

establecido anteriormente. Para precisarlo mejor, la especificación en los siguientes artículos:

“Artículo 1.-

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General, asumirá la función de proporcionar protección internacional bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente Estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales.

Artículo 2.-

La labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico: será humanitaria y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados.

Las Naciones Unidas han establecido las normas internacionales de Derechos Humanos por medio de pactos, convenciones y tratados, los cuales son obligaciones vinculantes para los Estados partes”⁶⁷.

La Protección Internacional del ACNUR también tiene como otras funciones:

- a) “Promover la ratificación y supervisar la aplicación de las convenciones internacionales para la protección de refugiados en el ámbito mundial y, cada vez más, en el regional con el fin de garantizar que los refugiados sean identificados y se les conceda el estatuto y las normas de tratamiento apropiado en los países de asilo;*
- b) Garantizar la seguridad y bienestar de los refugiados en países de asilo a través de las autoridades nacionales;*
- c) Garantizar que se satisfagan las necesidades de los niños, mujeres y hombres refugiados, en particular, las necesidades especiales de las víctimas de violencia, las mujeres solas jefes de familia, los ancianos y los niños que han sido reclutados forzosamente como soldados y separados de sus familias;*
- d) Promover con los gobiernos y con otros organismos internacionales y de Naciones Unidas, medidas para eliminar causas de huida de los refugiados y establecer condiciones que les permitan a los refugiados regresar con seguridad a sus hogares;*

⁶⁷ ORGANISMO DE LAS NACIONES UNIDAS. *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, ONU, 2013 [ubicado el 25.X.2016]. Obtenido en <http://www.un.org/youthenvoy/es/2013/09/oficina-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidaspara-los-refugiados/>

e) *Facilitar, asistir y dar seguimiento a la repatriación voluntaria con seguridad y dignidad, cuando sea factible*⁶⁸.

De igual forma, se estipula no solamente el desarrollo y protección de derechos fundamentales, sino que también el salvaguardo de principios fundamentales como el del “principio de no devolución”, y el acceso a beneficios adicionales debido a su condición de vulnerabilidad. Los derechos que se tratan para la protección de las personas en condición de refugiado son una recopilación de derechos: internacional de refugiados, humanos y consuetudinario. Es así que los países que han ratificado la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 deben respetar los derechos y beneficios que de ellos emanan, estos incluyen:

- a) “La protección contra amenazas a la seguridad física de los refugiados dentro del país de acogida, lo cual requiere que éste tome una serie de medidas adecuadas para la protección de los refugiados en contra de la violencia criminal, particularmente aquella motivada por racismo o xenofobia, incluyendo tortura o trato degradante o inhumano por parte de funcionarios;
- b) El acceso libre a los tribunales de justicia en el país de asilo;
- c) Asistencia para cubrir sus necesidades físicas y materiales básicas, que incluyen comida, vestido, albergue y atención médica. Si la dependencia de la asistencia de otros es inevitable para la mayoría de los refugiados, especialmente durante las etapas iniciales de su estadía en el país de asilo, está en el mejor interés del Estado de acogida facilitar la autosuficiencia a través del acceso a los mercados de trabajo y a las iniciativas de empleo por cuenta propia;
- d) La libertad de movimiento, misma que los refugiados deben gozar en igual medida que los nacionales del país de acogida, a menos que un individuo represente una amenaza específica para el orden público o la salud;
- e) El acceso a una educación adecuada, por lo menos a nivel primario, y a oportunidades recreativas para los niños refugiados;
- f) La reunificación con familiares cercanos en el país de asilo lo antes posible;

⁶⁸ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Introducción a la Protección Internacional*, traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas, Suiza, 2005, p.8.

- g) Las medidas especiales para la protección de refugiados particularmente vulnerables, por ejemplo, cuando haya amenaza de incremento de violencia dentro de la comunidad de refugiados como consecuencia de una ruptura en la estructura social normal, o cuando una comunidad que huyó de un conflicto armado está en riesgo de ser infiltrada por grupos armados o por el reclutamiento militar, en especial contra los niños. Las mujeres y niñas refugiadas, con frecuencia están en un mayor riesgo de sufrir violencia sexual o por motivos de género, y también requieren de medidas especiales para su protección”⁶⁹.

Entonces, dentro de todas las facultades del ACNUR que hemos descrito, la misión principal del ACNUR es garantizar los derechos y el bienestar de los refugiados. Mediante este, se asegura que cada una de las personas que busque asilo, pueda encontrar refugio en un país y si desea, pueda regresar a su país de origen. Además, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y la Asamblea General de las Naciones Unidas han autorizado a ACNUR su actuación en favor de otros grupos que están constituidos por apátridas, personas sin aseguramiento de su nacionalidad y, en casos específicos, a personas desplazadas en el interior de su propio país.

“El ACNUR intenta prevenir los desplazamientos forzados de las poblaciones, pidiendo a los gobiernos y a otras instituciones que establezcan las condiciones favorables para la protección de los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos. Con el mismo objetivo, el ACNUR busca activamente la forma de consolidar la reintegración de los repatriados en sus países de origen, con el fin de evitar que nuevos movimientos de refugiados surjan a causa de situaciones inestables. ACNUR dispensa protección y asistencia a los refugiados y a otras personas bajo su mandato de manera imparcial, en función de sus necesidades y sin distinción de raza, sexo, religión, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social”⁷⁰.

⁶⁹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *La Determinación del Estatuto de Refugiado: ¿Cómo identificar quién es un refugiado?*, N° 2, 2005, p. 25-26 [ubicado el 25.X.2016]. Obtenido en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c65080ad38>

⁷⁰ ASOCIACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS VENEZUELA. *Curso de Naciones Unidas y Refugiados*, 2016, p. 10 [ubicado el 25.X.2016]. Obtenido en

CAPÍTULO II

SITUACIÓN ACTUAL Y REGULACIÓN DEL ESTADO PERUANO DE LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS

2.1 Problemática de los Refugiados en los principales estados miembros de la Convención de 1951

2.1.1 Introducción a una problemática internacional

En la actualidad no existe ningún país que pueda sustraerse al impacto de las migraciones. Las situaciones de guerra civil, conflictos internacionales, disturbios étnicos, discriminación racial, intolerancia religiosa, degradación del medio ambiente, desequilibrios económicos, pobreza extrema o la búsqueda de mejores niveles de vida, expulsan a millones de personas de su lugar de origen e involucran a los países receptores⁷¹. Muchas veces, estas migraciones han sido en contra de la voluntad de las mismas personas, sin embargo, es difícil llegar a la determinación de qué migración ha sido realizada de manera voluntaria o forzada.

Como sucede en muchos de los casos, la migración de personas conlleva al hecho de una nueva realidad diferente al país de origen. Una realidad que se fundamenta en diferentes causas, como ya lo habíamos dicho antes, pero que tienen una misma finalidad: cambiar de lugar, de realidad, de contexto; por uno que sea mejor al que

<http://www.anuvprogramas.org/resources/CURSO%20DE%20ONU%20Y%20REFUGIADOS.pdf>

⁷¹ DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor. *Protección de los derechos humanos de los migrantes en la zona fronteriza Asuntos migratorios en México*, Instituto Nacional de Migración, 2ª reimpresión, México 1997, p. 141.

se deja. En el caso de los desplazamientos, sean estas al exterior de un país o incluso a zonas dentro de este (considerando las desigualdades propias que dentro de cada país se desarrollan), debe tenerse en claro que estos no solamente involucran aspectos externos por los cuales se decide llevarlos a cabo, y por lo tanto circunstancias externas que van a ser materia de cambio; sino también aspectos internos que envuelven situaciones individuales. Pues dado que no es lo mismo, la migración de una persona o determinado grupo de personas que van en búsqueda de nuevas oportunidades laborales, económicas o de carácter personal; que la realidad distinta de las circunstancias que motivan la migración por parte de los refugiados.

En el país de Siria debido a los conflictos que se han venido suscitando, hasta el mes de marzo del año 2016 han desplazado del país a una cuantiosa cantidad de personas, millones de inmigrantes en búsqueda de protección. “Hay 4.815.868 refugiados sirios en los países vecinos. Esta cifra incluye a 2,1 millones de refugiados sirios registrados por el ACNUR en Egipto, Irak, Jordania y Líbano, a 1,9 millones de refugiados sirios registrados por el gobierno de Turquía, además de más de 28 mil refugiados registrados en el Norte de África. Además, hay más de 6,6 millones de personas desplazadas internamente en Siria”⁷². Estas cifras son solamente en países aledaños al del origen del conflicto.

“Por mencionar otros casos: desde los años 1980 alrededor de 5 millones de personas han ido en búsqueda de asilo en Europa Occidental, alrededor de 28,000 refugiados guatemaltecos permanecen en México, 36,000 más han sido repatriados en los últimos 12 años y otros más se han naturalizado mexicanos, más de 800,000 vietnamitas han buscado asilo en países del sudeste asiático, siendo 110,000 personas que regresaron a su país de origen por medio de un Plan de Acción patrocinado por el ACNUR”⁷³. En la actualidad, existen más de 22.5 millones de refugiados alrededor del mundo, 86% de ellos están acogidos en países en

⁷² ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *¿Qué hace Acnur?: Respuesta a la emergencia en Siria*, 2016 [ubicado el 30.X.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/que-hace/respuesta-a-emergencias/emergencia-en-siria/>

⁷³ CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (CINU). *Refugiados*, 2016 [ubicado el 03.XI.2016]. Obtenido en <http://www.cinu.mx/temas/refugiados/>

desarrollo. Se estima que casi 3 millones de refugiados necesitarán ser reasentados al final del año 2020.

“En el siglo XXI, los desastres naturales (en ocasiones debidos al cambio climático), además de las persecuciones y los conflictos, también pueden forzar a las personas a buscar refugio en otros países. Estos desastres (inundaciones, terremotos, huracanes, corrimientos de tierra) suceden cada vez con mayor frecuencia e intensidad. A pesar de que la mayoría de los desplazamientos causados por estos desastres son internos, también pueden provocar que las personas crucen fronteras. Sin embargo, ninguna institución internacional o regional se encarga específicamente del sufrimiento de esas personas”⁷⁴.

Es así que a pesar de los planes de repatriación, reasentamiento o coordinación de los diferentes estados para poder llevar a cabo políticas de gestión que sean efectivas en apoyo a los refugiados, en muchos casos no han cumplido con la finalidad de su propósito, por lo que varios países no han podido ejecutar sus diferentes planes de acción frente a esta problemática e incluso, la capacidad de acogida que tienen estos se ha visto desbordada.

En consecuencia, los problemas que presentan las diferentes personas que entran en la definición o tienen calidad de “refugiados” (valga la aclaración, porque muchos de ellos no están catalogados como propiamente refugiados en cuanto aún no gozan de tal reconocimiento por los países que les dan acogida) unido al hecho de la “capacidad” de los estados miembros de la Convención de 1951, hace que en la realidad actual muchas de estas personas sufran diferentes tipos de realidades que se analizarán a lo largo de este capítulo.

⁷⁴ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Refugiados*, UNESCO, 2016 [ubicado el 08.XI.2016]. Obtenido en <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/refugees/index.html>

2.1.2 La salida de refugiados de los países en conflicto

“Los refugiados se han visto obligados a abandonar sus hogares, sus amigos y su medio de vida. Algunos han respondido instintivamente a una amenaza inmediata y terrible. Otros han tomado la dolorosa decisión de abandonar su país tras un largo periodo de incertidumbre, cuando todas las demás opciones han fallado. Todos han visto sus vidas trastocadas por fuerzas que escapaban a su control, y todos correrían un grave peligro de sufrir violaciones de derechos humanos si volvieran a su hogar”⁷⁵.

Debido a las condiciones de vulnerabilidad de las cuales forman parte diariamente, los refugiados y migrantes buscan poder salir de esa situación arriesgando varias veces su vida en el trayecto. “Así sucede en el mar Mediterráneo, pero también en el sudeste asiático. Por otra parte, en la ruta de los Balcanes, las personas refugiadas y migrantes se enfrentan a detenciones arbitrarias, malos tratos por parte de las fuerzas de seguridad, abusos, explotación por parte de los contrabandistas, devoluciones sumarias, incluso la muerte. En América Central, miles de personas que intentan cruzar México son secuestradas, violadas o pierden la vida en uno de los viajes más peligrosos del mundo. Durante el trayecto están expuestas a sufrir abusos a manos de funcionarios de los servicios de migración, agentes de policía, militares, traficantes de seres humanos y bandas criminales”⁷⁶.

“La mayoría de los solicitantes de asilo que han llegado a la Unión Europea (UE) en 2015 lo han hecho a través de medios irregulares por tierra o por mar, pasando por varios países a lo largo del camino. En al menos algunos de estos países de tránsito habrían tenido la oportunidad de quedarse de forma relativamente segura. Dichos desplazamientos secundarios ponen de relieve la cuestión de sobre qué Estados debería recaer la responsabilidad de evaluar una solicitud y ofrecer protección

⁷⁵ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Refugiados: los derechos humanos no tienen fronteras*, Ob. Cit., p. 8-9.

⁷⁶ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Refugio: En los últimos años el mundo está viviendo una creciente crisis de refugiados y refugiadas. Cada día hay personas que deben tomar la decisión más difícil de su vida: abandonar su hogar en busca de una vida mejor*, 2016 [ubicado el 05.XI.2016]. Obtenido en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/refugio/>

cuando sea necesario. Pero esto no significa necesariamente (ni tampoco debería) que tenga que recaer en el primer país al que huyan los refugiados⁷⁷. Es así que, se observa que para llegar al “destino final” al cual pretender arribar, dichas personas han pasado por diferentes países, viéndose la exposición a la cual acceden. Este actuar queda fundamentado en la búsqueda de poder asentarse en un país que les ofrezca el apoyo que están buscando.

Las fronteras externas de la Unión Europea (UE), especialmente las marítimas, no pueden controlarse de forma legal y sensible con la protección. La única forma de controlar una frontera marítima en la práctica es mediante un control extensivo, interceptando rápidamente las embarcaciones sospechosas de transportar

“mercancía humana” y devolverlas, empujarlas o repelerlas de vuelta hacia el lugar de donde se crea que proceden. Estas prácticas –especialmente hacia países que no se consideran “terceros países seguros”– son ilegales, tanto según el cuerpo legislativo de la UE con relación al asilo o porque ellos mismos sean países que producen refugiados y fuera posible que realizasen devoluciones o retornos arbitrarios. Estas prácticas son muy peligrosas para las vidas de los que son interceptados. Pero, por desgracia, tanto sus defensores como los Estados prefieren mantener la narrativa de que es posible llevar a cabo un control de las fronteras que sea sensible con la protección⁷⁸.

“Uno de los principales métodos de los gobiernos para eludir sus obligaciones con los refugiados es impedir materialmente la entrada de los solicitantes de asilo al país. Para conseguirlo, fortifican sus fronteras, solos o con otros países de la región, imponen requisitos de visado imposibles de cumplir en la práctica para los solicitantes de asilo y multan a las líneas aéreas y a las navieras que permiten embarcar a pasajeros sin los documentos necesarios. De este modo, los

⁷⁷ GARLICK, Madeline. “¿El camino más concurrido? Los desplazamientos secundarios de los solicitantes de asilo y refugiados”, *Revista Migraciones Forzadas*, RMF 51 [ubicado el 10.XI.2016]. Obtenido en <http://www.fmreview.org/es/destino-europa/garlick.html>

⁷⁸ STABROPOULOU, María. “La protección para los refugiados en Europa: ¿Es hora de una gran reforma?”, *Revista Destino Europa*, RMF 51 [ubicado el 10.XI.2016]. Obtenido en <http://www.fmreview.org/es/destino-europa/stavropoulou.html>

solicitantes de asilo ven cómo les es negada la vía hacia la seguridad, tanto por el personal de los medios de transporte como por los funcionarios de inmigración”⁷⁹.

2.1.3. Problemas de los refugiados en el país receptor.

La problemática aquí empieza desde el momento en que el refugiado pisa el país al cual llega. Desde ese primer momento nos encontramos en la disyuntiva: ¿inmigrante o refugiado? Ese es el primer punto a debatir, en especial para los países más solventes o con un gobierno organizado y aplicación de derechos asegurados. De esta forma, se ha tornado de primera necesidad, según textos sobre el tema de procedimientos y reconocimiento de refugiados en cuanto asilo, el hecho de establecerse una determinación de la condición de los mismos.

“Requiere que cada solicitante de asilo sea censado y entrevistado, y que se tomen decisiones individuales acompañadas de muchas salvaguardas, posibilidades de apelación y de que se vuelvan a examinar, distintos procedimientos para diferentes tipos de caso, la mayoría destinados a minimizar el abuso del sistema de asilo, etc.”⁸⁰ “Familias en situaciones desesperadas ni siquiera tienen la oportunidad de plantear su petición de asilo. Las patrulleras recorren los mares e impiden atracar a los barcos. Las fronteras se cierran, y el ejército se asegura de que nadie las cruza. Todas estas medidas (en realidad mecanismos de prohibición de entrada) impiden a los refugiados ejercer su derecho a solicitar asilo”⁸¹. Sin duda alguna es factible que de forma individual se traten cada uno de los casos de determinación de la condición de refugiado, sin embargo dado el gran número de solicitantes así como el de personas que ingresan al país, esto es casi imposible.

“Los procedimientos con que se encuentran los refugiados que consiguen llegar a un país y solicitar asilo en él varían enormemente en función del país de que se trate, y a menudo vulneran las normas internacionales. En algunos países, las

⁷⁹ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Refugiados: los derechos humanos no tienen fronteras*. Ob. cit., pp. 8-9.

⁸⁰ STABROPOULOU, Maria. Ob. cit., RMF 51.

⁸¹ Para una exposición general sobre la prohibición de entrada (non-entrée), véase HATHAWAY, J. C. *Can International Refugee Law Be Made Relevant Again?*, World Refugee Survey, US Refugee Committee, 1996.

decisiones sobre los casos de asilo son tomadas en la práctica por un simple funcionario de inmigración, que actúa sin ningún asesoramiento sobre derechos humanos o legislación. Algunas veces, las diligencias se efectúan en un idioma que el solicitante no entiende y sin intérprete. Con frecuencia se toman decisiones de vida o muerte en una o dos horas. Los principios que garantizan un procedimiento de concesión de asilo satisfactorio y con las debidas garantías no son complejos: cualquier gobierno que afirme respetar el derecho internacional sobre refugiados debe cumplirlos”⁸².

Hace 30 años que en la ICARA 1 (Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en África, 1981) y en la ICARA 2 (1984) se destacó la ‘carga’ que los refugiados suponen para quienes les acogen: imponen costes adicionales sobre los ya ajustados presupuestos públicos y de la seguridad social, frenan el crecimiento económico, distorsionan los mercados, provocan degradación ambiental y añaden presión política sobre países ya inestables y afectados por conflictos. Por otro lado, los refugiados también pueden reportar beneficios económicos y potencial de desarrollo como pueden ser nuevas destrezas y, sobre todo, el aumento del consumo de alimentos y mercancías como materiales de construcción, estimulando el crecimiento de la economía de acogida. Al mismo tiempo la comunidad de acogida puede beneficiarse de programas de asistencia como los servicios de bienestar social y las infraestructuras aportadas por las agencias en respuesta a las necesidades de los refugiados”⁸³.

“Para el sector público del país de acogida existen costes e impactos fiscales a la hora de proporcionar a los refugiados asistencia y prestaciones sociales (por ejemplo, una mayor provisión de servicios médicos y educativos, un aumento de la demanda de servicios como el agua) y costes de capital e impactos más a largo plazo como la inversión en infraestructuras”⁸⁷. Siendo así que tenemos que hay diferentes opiniones referentes al tema de los refugiados en los países de acogida, mientras que por un lado la realidad de algunos países es la que un refugiado pueda

⁸² AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Refugiados: los derechos humanos no tienen fronteras*. Ob. Cit., p. 9-10.

⁸³ ZETTER, Roger. “Los refugiados, ¿son una carga económica o un beneficio?”, *Revista Migraciones Forzadas*, diciembre 2012 [ubicado el 28.XI.2016]. Obtenido en <http://www.fmreview.org/es/prevencion/zetter.html> ⁸⁷ *Ibidem*.

gozar de derechos tales como, educación, salud, trabajo, así como programas de asistencia y alimentación; la realidad en otros es muy diferente, con regulaciones internas no tan expresas en cuanto al tema y con opiniones en contrario por parte de diversos grupos.

A) Violación de derechos Humanos de los refugiados en el país receptor

El propio hecho de la existencia de refugiados es una manifestación de violación a los derechos humanos. “El refugiado es una víctima de la violación a sus derechos fundamentales en su país de origen, por eso tiene que huir”⁸⁴. Es por esto que es sumamente importante señalar que la condición de refugiado, es la de una persona a la cual se le han vulnerado derechos más básicos, y por tal motivo es que esta tiene que buscar un “refugio” en otro país en el cual pueda encontrar protección y apoyo. De tal manera que la finalidad es la reinserción de la persona en una realidad diferente dándole las herramientas esenciales para el cumplimiento y sostenimiento de esa condición de bienestar y salvaguardo de sus derechos fundamentales. Y, con la visión de que en un futuro, al desaparecer el peligro que haya forzado a dejar su país de origen a esa persona pueda retornar a este.

El crecimiento del número de refugiados no es un problema temporal ni un producto de acontecimientos casuales, sino la consecuencia predecible de las crisis de derechos humanos, el resultado de decisiones tomadas por individuos que ejercen poder sobre las vidas humanas⁸⁵. Pero, ¿qué sucede cuando el país de acogida se vuelve también agresor?

B) Detención y expulsión de refugiados en el país receptor

Los refugiados que logran escapar del país de origen al llegar al país que los acoge, sea de forma legal (que hayan llegado con autorización del país de acogida) o ilegal (huyendo de la situación que viven por medio de vías irregulares); en ocasiones no

⁸⁴ TIRADO, Teresa. “EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS. Funciones del ACNUR”, *Revista Relaciones Internacionales*, N° 03 [ubicado el 24.XI.2016]. Obtenido en http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R3/R3EST07.html

⁸⁵ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Refugiados: los derechos humanos no tienen fronteras*. Ob. Cit., p. 7.

se encuentran a salvo una vez allí. La situación que viven en algunos casos, es muy distinta a la que imaginaban, continúan siendo víctimas de actos de violencia contra su persona, ya sea por el mismo sistema o sus conciudadanos, viéndose vulnerables y sin los medios necesarios para poder combatirla. Una acción que se resalta mucho es que los solicitantes de refugio tienen un país como destino final, habiendo pasado por otros países en los cuales también pudieron establecerse o pedir ayuda. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados establece que existen condiciones básicas para considerar a un Estado seguro, y estas son el que deben brindar *"una protección efectiva y no debe existir ningún riesgo de devolución a su país de origen u otro donde corra peligro su vida o su libertad"*. Sin embargo no en todos los casos se cumple con estas políticas de gestión.

“En algunos casos, los campos de refugiados son controlados en la práctica por exiliados autores de violaciones en gran escala de derechos humanos en sus países de origen y que no han comparecido ante la justicia. Con frecuencia, los refugiados se encuentran en países cuyos gobiernos violan los derechos humanos de sus propios ciudadanos, y no se comportan mejor con ellos. Muchos refugiados han sido asesinados y mutilados en el lugar al que huyeron en busca de seguridad. Las mujeres y las niñas corren especial peligro de sufrir violencia sexual, y son vulnerables tanto durante su huida, cuando pueden ser atacadas por piratas, bandidos, funcionarios de fronteras, miembros de las fuerzas de seguridad, residentes de la zona u otros refugiados, como mientras están confinadas —algunas veces durante años— en campos de refugiados, donde corren peligro de ser violadas, agredidas y explotadas por funcionarios y por otros refugiados”⁸⁶.

Así mismo, un caso particular es el del Informe titulado *Europe's Gatekeeper*⁸⁷, mediante el cual se detallan conversaciones y acuerdos entre la Unión Europea y el país de Turquía sobre temas como la migración de refugiados y solicitantes de

⁸⁶ AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Refugiados: los derechos humanos no tienen fronteras*. Ob. Cit., p.

⁸⁷ Con fecha 29 de noviembre de 2015 la Unión Europea y el país de Turquía firmaron un acuerdo entre ambas partes para poder detener la migración irregular hacia Europa, la cual había crecido. Después de la firma del dicho acuerdo comenzaron a aparecer denuncias en cuanto a tratos inhumanos a los cuales habían estado expuestos los refugiados y solicitantes de asilo, así como se señalaron detenciones y deportaciones en números elevados. Este informe documenta la situación en crisis por la cual atraviesan estas personas quienes son detenidos cerca de la frontera terrestre o marítima de Turquía con la UE.

asilo. Mediante este informe se detalla que por parte de las autoridades turcas ha habido detenciones arbitrarias de personas que se encuentran en las condiciones señaladas, llevando a estas a centros aislados situados a más de 1.000 km de lejanía, donde son recluidos sin posibilidad de comunicación. Se ha denunciado los actos de hostilidad y violencia con los cuales fueron tratados; siendo en muchos casos encadenados y golpeados, para posteriormente regresarlos al país de origen del cual habían huido. Así también se tiene, aunado a los hechos expuestos que el país de Turquía a pesar de haber ratificado la Convención sobre los Refugiados de 1951 (que acoge únicamente a refugiados europeos), no firmó el Protocolo de 1967, teniendo como consecuencia la exclusión de la protección a cualquier ciudadano no comunitario. Mediante estos sucesos que violentan derechos humanos, se tiene en claro que el fundamento mediante el cual la Unión Europea junto con el país de Turquía basan su acuerdo, que es el de poder *“reassignar”* a grupos de refugiados hacia un *“tercer país seguro”* o *“país de asilo seguro”* no se cumple de forma ideal, siendo perjudicadas las personas a las cuales se debe proteger.

2.2 El refugiado dentro del Marco de Protección del Estado Peruano

La Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de fecha 28 de julio de 1951 fue aprobada por el Gobierno Peruano mediante la Resolución Legislativa N° 15014 de fecha 16 de abril de 1964, hallándose vigente desde el 21 de marzo de 1965. De igual forma, el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de fecha 31 de enero de 1967, que actualiza la citada Convención fue aprobado mediante la Resolución Legislativa N° 23608 de fecha 15 de junio de 1983 y vigente desde el día 15 de setiembre de 1983.

Los Tratados tal como lo dispone el artículo 55° de la Constitución Política del Perú, forman parte del derecho nacional; de esta forma, mediante Ley N° 27891, Ley del Refugiado, publicada el 22 de diciembre de 2002, el Congreso estableció el marco legal que refuerza y complementa la regulación internacional sobre la materia. De igual forma, dentro de la legislación sobre la materia de refugiados, tenemos

también al Reglamento de la Ley del Refugiado emitido mediante Decreto Supremo N° 119-2003-RE, publicado el 10 de octubre de 2003, que tiene como finalidad el regular el ingreso y reconocimiento de la calidad de refugiado, sus relaciones jurídicas con el Estado y complementar la Ley N° 27891, ley de la materia.

Según la Ley N° 27891, en adelante Ley del Refugiado, se considera como refugiado a la persona que se encuentre dentro de la definición que establece la misma, siendo así:

Artículo 3.- Definición de Refugiado

Se considera como refugiado:

- a) A la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un 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.*
- b) A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.*
- c) A la persona que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo al inciso a) del presente artículo.*

Artículo 4.- Exclusión del reconocimiento de Refugiado

Se excluye del reconocimiento de la condición de refugiado a la persona respecto de la cual existan motivos para considerar:

- a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales sobre la materia.*
- b) Que ha cometido un grave delito común, dentro o fuera del territorio nacional, antes que se le conceda el reconocimiento de la calidad de refugiado;*
- c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y los principios de la Carta de las Naciones Unidas; y*
- d) Que las autoridades del país donde haya fijado su residencia habitual le reconocen los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.*

Tenemos notoriamente expreso en este artículo mencionado, que el estado peruano acata la definición establecida por la Convención de 1951 y su Protocolo, habiendo una adecuación de la normativa nacional con la internacional. En el segundo artículo citado, se tiene el señalamiento de las personas que se encuentran excluidas de la condición de refugiado, no siendo acogidas por el estado peruano como refugiado.

“En cuanto a la Ley del Refugiado, veremos que esta normativa recoge las distintas definiciones de la categoría de refugiado que existen a nivel global y regional, incorpora los principios más importantes de protección de personas refugiadas (no devolución, no sanción por ingreso ilegal, principio de ayuda administrativa, entre otros), determina un procedimiento para el tratamiento de las solicitudes y establece los órganos competentes para llevarlos adelante”⁸⁸. Así tenemos, como siguiente artículo a tratar:

Artículo 5.- Derecho a la no devolución

5.1 Toda persona que invoque la condición de refugiado, puede ingresar a territorio nacional, no pudiendo ser rechazada, devuelta, expulsada, extraditada o sujeta a medida alguna que pueda significar su retorno al país donde su vida, integridad o su libertad estén amenazadas por las razones señaladas en el Artículo 3 de la presente Ley.

5.2 El solicitante de refugio puede permanecer en el país hasta que se defina en última instancia su situación.

5.3 No puede invocar este derecho quien, por razones fundadas, sea considerado un peligro o haya cometido un delito grave fuera y antes de ingresar al Perú, y constituya una amenaza para el orden público y la seguridad interna.

En éste artículo se ve reflejado el principio de no devolución como base del apoyo de la condición de refugiado y el respeto de sus derechos. “El principio de no devolución es la protección principal que una persona refugiada posee y que, básicamente, obliga a los Estados a no regresar en ningún modo (expulsión, extradición, rechazo en frontera, etc.) a una persona refugiada o solicitante del tal

⁸⁸ RUBIO, P. *La Protección Internacional de Refugiados en Perú: Ley 27.891 y su reglamento*, citado en LETTIERI, M. *Protección internacional de refugiados en el Sur de Sudamérica*, Buenos Aires, Ediciones de la UNLA, 2012, pp. 443.

condición a un territorio donde su vida, seguridad o libertad puedan verse amenazadas”⁸⁹. Aunado a este principio antes descrito, se encuentra el principio de no sanción, puesto que en el artículo antes citado se señala que opera el derecho a la no devolución cuando el solicitante invoque la condición de refugiado. Por lo tanto, el llamado principio de no sanción por ingreso irregular también se convierte en una garantía básica si consideramos que, en su huida, muchas personas no necesariamente pueden cumplir con los requisitos legales que muchos países imponen para acceder a su territorio, e incluso en ciertas situaciones deben poner en riesgo su vida en manos de traficantes de personas para poder acceder a una tierra segura y solicitar la condición de refugiado.

Adicionalmente a esto, el D. S N° 119-2003-RE enumera otros principios por los cuales se rige la materia en cuanto a refugiados en nuestro país, señalando expresamente:

Artículo 3.- El tratamiento de los refugiados se rige, de conformidad con la ley, por los siguientes principios:

a) Ninguna autoridad impondrá sanciones por la entrada o permanencia irregular o ilegal en el territorio de la República de personas que soliciten la condición de refugiado.

b) Ninguna persona que solicite refugio será rechazada o sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su vida, integridad física o su libertad esté en riesgo, pudiendo permanecer en el país hasta que haya concluido el proceso de calificación con una decisión definitiva respecto a la solicitud presentada.

c) La calidad de refugiado podrá hacerse extensiva al cónyuge del refugiado o la persona con la que mantiene una unión de hecho establecida, sus hijos u otras personas dependientes económicamente del mismo, cuando ello sea requerido y debidamente acreditado.

d) Toda información proporcionada por los refugiados, tiene carácter reservado.

Tenemos de esta manera una enumeración de los principios que protegen a los refugiados dentro del Estado peruano. A pesar de no ser extensivo mediante este decreto supremo el señalamiento de todos los principios internacionales que poseen los refugiados, se debe tener en cuenta que por ser derivación de los derechos fundamentales, cabe señalar otros principios dentro del tratamiento de los

⁸⁹ UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTROYA. *Refugiados en Lima*, 2018 [ubicado el IV.2018]. Obtenido en https://www.uarm.edu.pe/archivo/a1849191d077b268_green

refugiados en el Perú, tales como: “el principio de ayuda administrativa que, en términos generales, otorga la responsabilidad al Estado que brinda el estatuto de refugiado de contribuir con todas las gestiones administrativas, emisión de documentos de identidad y viaje, reconocimiento de otros documentos, certificación de estudios, entre otros, para los cuales una persona extranjera normalmente recurriría a su país de origen⁹⁰.

Por otro lado, el Estado peruano administrativamente establece disposiciones en materia documentaria y en materia de soluciones duraderas. Es así que son varios los artículos los que definen un marco de derechos amplio para las personas solicitantes y refugiadas. Entre ellos destacan los derechos de solicitantes de asilo y refugiados de contar con un documento de identidad y a no tener restricciones de contratación laboral, así como los derechos de refugiados de estar exonerados de las tasas gravámenes por conceptos migratorios y solicitar la reunificación familiar⁹¹.

2.2.1 Reconocimiento de la condición de refugiado dentro del Perú

Ahora bien, después de tratar los lineamientos básicos que conllevan a la definición de refugiado y los principios básicos en los que se fundamenta el respeto del derecho de refugiados, hay que señalar cuál es el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado en nuestro país y su desarrollo para la formalización de esta condición. Tenemos de esta manera que la Ley del Refugiado señala en su capítulo IV cuáles son las instancias administrativas que se ven involucradas dentro de este reconocimiento, siendo el la Comisión Permanente Ad Hoc para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (detallando sus funciones en el artículo 7° del mismo documento); la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados, órgano vinculado funcionalmente también al Ministerio de Relaciones Exteriores (detallando sus funciones en el artículo 8°) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (señalado mediante artículo 9°).

⁹⁰ LETTIERI, M. *Protección internacional de refugiados en el Sur de Sudamérica*. Ob. Cit., p. 480.

⁹¹ El Estado no está obligado a efectuar dicha reunificación.

Pero es el D.S N° 119-2003-RE, quien señala cuál es el procedimiento para la calificación de la calidad de refugiado en su capítulo IV, señalando lo siguiente:

Artículo 18.- La solicitud de refugio deberá ser presentada:

a) En las fronteras, puestos de control migratorio y reparticiones policiales o militares.

b) Ante la Comisión Especial, en cuyo caso podrá efectuarse personalmente, por representante legal o a través del ACNUR, con el consentimiento del interesado. Las solicitudes de refugio presentadas por conducto del ACNUR deberán venir acompañadas de toda la información adicional que permita a la Comisión Especial dilucidar el caso.

Dejándose claro las instancias donde pueden ser presentadas las solicitudes de refugio. En éste artículo se señalan dos supuestos; el primero señala la emisión de solicitud de refugio antes de la entrada al país (dentro de las fronteras del mismo, para ser exactos) y el segundo supuesto es dentro del país, mediante reparticiones policiales o militares y ante la Comisión Especial (La Comisión Permanente Ad Hoc para los Refugiados).

Por lo que se deriva del texto anterior, es necesaria la presentación formal por parte de cada persona que ingrese al territorio nacional, para poder proceder a la solicitud de su condición como refugiado. Pero sin embargo, la Ley del Refugiado no solamente prevé los supuestos señalados anteriormente en cuanto a el ingreso al país, sino también el ingreso ilegal al territorio peruano, cuando señala mediante:

Artículo 31.- Ingreso ilegal

31.1 No se impondrá sanción de ninguna naturaleza al solicitante de refugio que ingrese o que se encuentre ilegalmente en el país, siempre que provenga directamente del territorio donde su vida o libertad están amenazadas por cualquiera de las causales señaladas en el artículo 3, que de conformidad con lo establecido en el inciso b) del artículo 13 de la presente Ley, se presente a las autoridades nacionales justificando su ingreso o presencia ilegales.

Sobre el tema de regulación en cuanto al ingreso de refugiados al país, el D.S N° 119-2003-RE establece en cuanto a materia del proceso de solicitud de la condición de refugiado que:

Artículo 21.- Las autoridades competentes designadas por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, según sea el caso, deberán bajo responsabilidad transmitir formalmente las solicitudes de refugio a la Comisión

Especial para los Refugiados, así como la documentación presentada en los lugares mencionados en el inciso a) del artículo 11, en un plazo no mayor de 15 días calendario.

Este artículo señala el plazo para que el Ministerio del Interior y el Ministerio de defensa, dependiendo de cuál organismo del estado esté presentado la solicitud, la hagan llegar frente a la Comisión Especial para Refugiados la documentación ofrecida para el inicio de la concesión de solicitudes de refugio. Ya dependerá de la Comisión aprobar o denegar dicha solicitud.

2.2.2 Denegatoria de la condición de refugiado.

En caso de la denegación de la solicitud para obtener la condición de refugiado dentro de nuestro país, el D.S N° 119-2003-RE establece lo siguiente:

Artículo 26.- La decisión denegatoria fundamentada de la condición de refugiado puede ser impugnada por la persona solicitante, por su representante legal o por el ACNUR mediante un recurso de reconsideración en el término de 15 días hábiles contados a partir de su notificación, el que deberá ser resuelto en el plazo máximo de 30 días hábiles.

La denegación a la solicitud de la condición de refugiado debe estar fundamentada con las causales para su denegación. Así mismo señala quienes, a parte de la persona que presentó la solicitud, están capacitados para poder impugnar su denegación (teniéndose aquí señaladas al representante legal del solicitante y al ACNUR como integrante de la Comisión en su rol supervisor y de apoyo). Y establece el plazo máximo para presentar dicha solicitud. También tenemos señalado lo anteriormente descrito en el artículo siguiente del mismo Decreto Supremo:

Artículo 27.- Ante la denegatoria de la condición de refugiado por parte de la Comisión Especial, así como frente a cualquier otra resolución de la misma, la persona solicitante, su representante legal o el ACNUR podrán interponer recurso de apelación debidamente fundamentado ante

la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados, la misma que deberá resolver en el plazo máximo de 30 días hábiles, prorrogables por igual plazo. La decisión de la Comisión Revisora será definitiva.

Acotado mediante este artículo que la Comisión Revisora podrá prorrogar el plazo de contestación a la apelación presentada, por un plazo igual al descrito (de 30 días hábiles), es decir en una totalidad de 60 días si es que fuera el caso.

Artículo 28.- La denegatoria del refugio, agotadas las instancias correspondientes, somete al solicitante a las normas de extranjería, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28 del presente reglamento. El Ministerio del Interior no devolverá al solicitante de refugio al país en el que su vida, libertad o integridad personal se encuentren amenazadas, por lo que se tendrá en cuenta el procedimiento establecido en el artículo 26 del presente reglamento.

En el artículo señalado anteriormente se establece que, al agotarse las instancias correspondientes para la apelación a la decisión denegatoria de la condición de refugiado, el solicitante se someterá a las normas de extranjería que rigen la materia. Sin embargo, se hace la aclaración de que no se devolverá al solicitante de refugio al país de dónde proviene si es que éste allí presentara amenazas en contra de su vida, libertad o integridad personal. Éste supuesto descrito, se tiene como anexo, dado que lo que se busca es que se tenga en cuenta el procedimiento establecido por el artículo 26° del Decreto Supremo.

De igual forma, en el Capítulo V del mismo Decreto se complementa la decisión de denegación hacia el solicitante de la condición de refugiado y, el otro supuesto que es el cese de refugio para una persona que tiene la condición de refugiado. Así se señala:

Artículo 30.- De no ser impugnada o habiendo sido confirmada la denegación de la solicitud de refugio, la Comisión Especial se comunicará con el ACNUR y la Dirección General de Migraciones y Naturalización para la aplicación de las normas respectivas. De ser necesario, se permitirá la permanencia del extranjero en el país hasta ser admitido en otro Estado. El plazo de permanencia será de 3 meses, contados desde la fecha en que se comuniquen la decisión definitiva por la que se deniega la condición de refugiado, plazo que podrá prorrogarse por la Comisión Especial para los Refugiados atendiendo a circunstancias debidamente fundamentadas.

2.2.3 Afluencia masiva de migrantes venezolanos

En cuanto a la afluencia masiva de personas, el Decreto Supremo en su Capítulo VII establece:

Artículo 35.- En casos de ingreso masivo de personas de manera ilegal o irregular en territorio peruano en busca de protección, ésta será concedida temporalmente bajo el estatuto de protección temporal. La Comisión Especial, en coordinación con la Alta Dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores, efectuará una calificación prima face y registro de los solicitantes de protección con el apoyo del ACNUR.

Artículo 37.- Los beneficiarios de esta condición serán atendidos en los siguientes aspectos:

a) La asistencia necesaria para satisfacer sus necesidades vitales básicas, incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud, bajo condiciones de seguridad.

b) El mantenimiento de la unidad del núcleo familiar básico.

Se deberá tener en cuenta, en la medida de las posibilidades, las recomendaciones establecidas en la conclusión 22 sobre la protección internacional de los refugiados aprobada por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Artículo 39.- La duración de la protección temporal será de tres meses renovables. Cumplido un año de la concesión del estatuto de protección temporal, la Alta Dirección del Ministerio de Relaciones Exteriores efectuará una evaluación de la situación con la finalidad de lograr una solución permanente para los casos de afluencia masiva, con el apoyo de la comunidad internacional.

2.3 Situación actual de la condición de refugiado venezolano en el Perú y el rol del ACNUR

Podemos detallar que este país a comparación de los vecinos mantuvo una baja en cuanto al tema de inmigración, pero recientemente ha desarrollado un alza considerable en la última década. Dicha inmigración tiene que ver con diferentes factores que conllevan al desplazamiento de personas alrededor del mundo, pero “parece ser que en los primeros años del presente siglo la configuración del mapa de refugiados ha tenido cambios importantes en la región. Perú hasta el 2002

brindaba refugio a aproximadamente 610 personas, y en los años siguientes el incremento fue continuo y progresivo aproximadamente a un ritmo de 30-50 personas por año que se añadían al grupo de refugiados en el país, dando un crecimiento de más de 100% en el periodo 2002 - 2017. Estos datos no solo muestran el incremento sostenido en el tiempo, sino también nos permite deducir que puede generarse una tendencia en el futuro próximo”⁹².

Desde el año 2016 el sistema de solicitudes de refugio, a cargo de la Comisión Especial de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, se ha visto sobrepasado debido al incremento de solicitudes recibidas. Así, según datos de la ACNUR, mientras en el 2015 había 379 solicitudes de asilo pendientes de resolver en el país, durante el 2016 el número se elevó a 4,392. Y, para el tercer trimestre del año 2019, esta cifra se registró en la suma de 139 891 solicitudes. “Estas cifras permiten deducir que actualmente el sistema existente está desbordado. Por ello, es urgente elaborar una política que permita crear un programa de asilo de calidad y promover soluciones integrales y sostenibles”⁹³.

“Perú ha recibido refugiados de manera regular en los últimos años y, en particular —debido a su proximidad con Colombia— la mayoría de ellos han sido de origen colombiano (591 personas refugiadas colombianas a fines de 2016). También ha reconocido como refugiados a un número similar de cubanos (541), mientras que pueden observarse una gran cantidad de nacionalidades de origen, entre las que destacan la población de Haití, Siria, Serbia y Palestina, y luego otras 30 nacionalidades con pocos casos”⁹⁸.

Pero en lo que se trata de éste capítulo, mención aparte merece la situación de la población venezolana en el país. “En los últimos años, en toda la región se ha incrementado la llegada de esta población, que en muchos casos, se debe a los

⁹² JIMENEZ ALEGRIA, Cesar. *Configurando un país de destino para refugiados: La comunidad de Refugiados en el Perú en el periodo 2002 – 2017 y los retos para el Estado Peruano*, Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno, Lima, 2018, p. 4-5 [ubicado el 14.III.2018]. Obtenido en http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/10132/JIMENEZ_ALEGRIA_CESAR_CONFIGURANDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁹³ BERGANZA, Isabel. “Perú y la Protección a los refugiados”, *Diario el Peruano*, 2017 [ubicado el 16.IV.2018]. Obtenido en <http://elperuano.pe/noticia-peru-y-proteccion-a-refugiados-61524.aspx> ⁹⁸
Cfr. ACNUR. *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2016*, Génova, ACNUR, 2017. ⁹⁹
Ibidem.

acuerdos migratorios regionales o por las propias normativas internas, regularizan su situación accediendo a categorías migratorias basadas en la nacionalidad o en criterios humanitarios”⁹⁴.

En Perú, para el año 2016 existían alrededor de “147 personas venezolanas ya reconocidas como refugiadas y 3553 solicitantes de la condición de refugiado, por lejos el mayor número de solicitantes en el país”⁹⁵. Sin embargo, las solicitudes de la condición de refugiado han ido al alza. Es por este motivo, en respuesta al impulso en crecimiento que ha alcanzado la afluencia masiva y con ello, las solicitudes de condición de refugiado en el país es que en enero del año 2017 el Gobierno de Perú aprobó la normativa que establece el Programa de Residencia Temporal que permite a los ciudadanos venezolanos que entraron legalmente antes del 31 de diciembre de 2017 acceder a dicha residencia temporal por el periodo de un año.

“Aunque son escasos los estudios sobre la situación socio económica de la población refugiada y solicitante de asilo en Perú, recientemente algunos ejercicios de Diagnóstico Participativo que han realizado organizaciones de la sociedad civil que trabajan con esta población, han permitido observar que la población refugiada permanece en el país por más tiempo que años anteriores. Esto podría explicarse tanto por la situación en sus países de origen, como en el hecho de que encuentren en el país mayores oportunidades en su proceso de integración local”⁹⁶.

Los problemas y crisis en Venezuela han generado un nuevo fenómeno migratorio que se ha posicionado en la región. La cantidad de venezolanos buscando asilo o refugio en toda la región ha incrementado en los últimos años. Caracas en la actualidad es considerada como una de las ciudades más violentas en el mundo, y la inflación de Venezuela es la más alta del mundo (3.326% anual – septiembre 2019). Debido a la crisis política y económica, la cantidad de personas que escaparon hacia una vida como refugiados ha incrementado de manera importante.

⁹⁴ MENDOZA, Juan. *¿Cuáles son los efectos de la inmigración venezolana al Perú?*, DIARIO EXITOSA, 2018 [ubicado el 06. VI 2018]. Obtenido en <https:// exitosanoticias.pe/opinion-anmendoza-cuales-los-efectos-la-inmigracion-venezolana-al-peru/>

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTROYA. *Refugiados en Lima. Ob. Cit.*

“De acuerdo con la *Population Division* de las Naciones Unidas, entre 1990 y 2015 la cantidad de venezolanos viviendo fuera de su país se triplicó de 185,282 a 606,344, mientras que la cantidad de refugiados aumentó de 505 en el 2012 a 15,094 en el 2015”⁹⁷. Solo en julio de 2016, más de 100,000 venezolanos cruzaron el puente Simón Bolívar hacia Cúcuta en Colombia de esta forma se configuró nueva crisis humanitaria⁹⁸. Y para el mes de junio de este año 2019, según cifras de Migraciones, la migración neta al país ha sido de 44 mil 756 venezolanos.

Es a raíz de lo mencionado anteriormente, que en el caso peruano se intentó establecer una medida de ayuda a la situación que la población de venezolanos afronta. Se promovió y posteriormente se aprobó una figura alterna a la del refugio y la *visa humanitaria*⁹⁹, para regular a los centenares de venezolanos que llegaban semanalmente a Perú. Así la aprobación de los lineamientos que regulan el otorgamiento de Permisos Temporales de Permanencia (PTP) a los ciudadanos venezolanos que han ingresado regularmente a Perú antes del 1° de diciembre de 2016, tomó lugar a inicios de enero de 2017. “Esta medida es utilizada como una paralela a las ya existentes figuras del Refugio y el Asilo, pero son propuestas como una medida provisional, puesto que su duración es solo de 120 días, y es un proceso de regularización más que de integración, puesto que aquellos venezolanos que hayan ingresado después del 1° de diciembre de 2016, no pueden contar con este beneficio”¹⁰⁰. Sin embargo, su carácter de “provisional”, pasó a ser extensivo al periodo de un año, renovándose cada año. Pero para este 2019, se modificaron las condiciones que se deben cumplir para poder obtener el PTP, siendo la primera de ellas que el ciudadano venezolano haya ingresado legalmente al territorio peruano hasta el 31 de octubre de 2018. Por lo cual se atribuye, del

⁹⁷ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 2017 [ubicado el 21.V.2018]. Obtenido en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/006.asp>

CIDH expresa preocupación por situación de personas migrantes venezolanas y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección.

⁹⁸ FLEEING CRISES, *Nine Facts About Venezuelan Refugees*, 2016 [ubicado el 23.V.2018]. Obtenido en <https://borgenproject.org/facts-about-venezuelan-refugees/>

⁹⁹ Son visas otorgadas por algunos países para cumplir con la obligación internacional de proteger de persecución a los refugiados. Puede variar dependiendo del país y región. Perú aún no otorga la Visa Humanitaria.

¹⁰⁰ DIARIO LAS AMÉRICAS. *Perú dicta medidas a favor de inmigrantes venezolanos*, 2017 [ubicado el 03.VI.2018]. Obtenido en <http://www.diariolasamericas.com/america-latina/peru-dictamedidasfavor-inmigrantes-venezolanos-n4111434>

análisis de este requisito, que las personas que ingresaran al país después de esta fecha no podrán solicitar tal permiso.

Ahora bien, tenemos en claro que el estado peruano es un Estado Parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo de 1967, el marco nacional legal que trata con la protección de los refugiados está principalmente contenido en la Ley de Refugiados N° 27891 y sus regulaciones complementarias. Es decir, entre otras cosas, “incluye la definición universal y regional de refugiado, establece garantías y obligaciones de los refugiados y los solicitantes de la condición de refugiado, y define lineamientos para el otorgamiento o el rechazo de la condición de refugiado. La ley, asimismo, crea la Comisión Especial de Refugiados, encargada de recibir, analizar, procesar y resolver las solicitudes de asilo. ACNUR ejercita su rol supervisor al integrar la Comisión, con voz pero sin voto. Perú se ha adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) y a la Convención para Reducir los Casos de Apátrida (1961) en 2011, y se ha comprometido a adoptar un marco normativo para responder a la problemática de la apátrida”¹⁰¹.

“La Oficina Regional de ACNUR para el Sur de América Latina se estableció en Argentina en 1965 y la misma cubre también a Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. En todos los países, el ACNUR trabaja con los Gobiernos, refugiados, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otros socios en las tareas de protección e integración. El apoyo de los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y otras instituciones es fundamental a la hora de facilitar la integración de las personas refugiadas. En Perú, la agencia socia en la implementación de programas del ACNUR es la asociación Encuentros”¹⁰².

¹⁰¹ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Donde Trabaja Perú*, 2018 [ubicado el 13.IV.2018]. Obtenido en <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/peru/>

¹⁰² ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Donde Trabaja Perú*, Ob. Cit.

Entre las funciones que destacan en la realización de acciones para el desarrollo y promoción de Políticas de apoyo proyectadas por ACNUR en el estado peruano se encuentran:

- Brindar al gobierno asistencia técnica para la adhesión a las convenciones de apátrida y el mejoramiento del marco normativo de protección, en línea con los estándares internacionales de protección de refugiados y apátridas.
- Promover el establecimiento de procesos de protección justos brindando apoyo técnico y asesoramiento a la Comisión Especial para los Refugiados a fin de fortalecer sus capacidades para la toma de decisiones efectivas y apropiadas.
- Promover el acceso de los solicitantes de asilo a procedimientos adecuados de documentación de identidad y registro.
- Prever casos de devolución y aseguramos el acceso de solicitantes de asilo y refugiados al territorio a través de la implementación de iniciativas de capacitación dirigidas a oficiales de inmigración y fuerzas de seguridad que trabajan en áreas fronterizas sensibles.
- Apoyar a la participación de funcionarios de gobierno en reuniones regionales de formación y capacitación en temas de derecho internacional de refugiados y apátrida.
- Ayudar a los gobiernos y a la sociedad civil en la búsqueda de soluciones duraderas, en particular, el acceso a los refugiados y solicitantes de asilo a programas de integración local, autosuficiencia y el disfrute de los derechos fundamentales.
- Apoyar a la realización de diagnósticos participativos con grupos de refugiados y de solicitantes de asilo a fin de conocer sus necesidades y prioridades, y hacerlos partícipes de la búsqueda de soluciones.
- Promover el establecimiento de Protocolos Operativos para prevenir y responder a la violencia sexual y por motivos de género que afecta a los solicitantes de asilo y refugiados.

- Trabajar junto a los medios de comunicación, los formadores de opinión, y la sociedad civil para ampliar la concientización sobre los temas de refugiados y promover la integración de los refugiados a la sociedad.
- Apoyar el trabajo conjunto con las demás agencias del Sistema de Naciones Unidas.

En materia propiamente de regulación de la situación de la condición de refugiado en nuestro país, ACNUR ha reconocido medidas para regularizar la situación de los venezolanos en el Perú, sobre todo con el Permiso Temporal de Permanencia (PTP)¹⁰³. Conforme a estadísticas de Migraciones, para el censo realizado en el año 2018 existían más de 25 000 ciudadanos venezolanos, entre ellos 1, 200 son menores de edad quienes han podido regularizar su situación migratoria por medio de la aprobación del PTP, ello dado que ingresaron al Perú el 31 de julio de 2017. Es importante señalar que en lo que va del presente año 2019 esta cifra se ha triplicado y este fenómeno social se ha convertido en uno de los temas de mayor relevancia en materia internacional dentro de nuestro país y es deber del estado peruano, como ratificador de sus acuerdos internacionales, brindar apoyo a los ciudadanos venezolanos bajo el respeto y la protección de sus derechos humanos.

¹⁰³ Cabe señalar el Decreto Supremo N° 007-2017-IN del 27 de marzo de 2017, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones y que, actualmente, establece que se les asignará la calidad migratoria especial residente a las personas venezolanas que hayan obtenido el PTP bajo cualquiera de los siguientes tres decretos:

- El Decreto Supremo N° 002-2017-IN del 3 de enero de 2017, que aprueba los lineamientos para otorgar el PTP a personas venezolanas que ingresaron al país hasta antes del 2 de febrero de 2017, teniendo como plazo 120 días hábiles para presentar la solicitud del PTP.
- El Decreto Supremo N° 023-2017-IN del 29 de julio de 2017, que aprueba los lineamientos para otorgar el PTP a personas venezolanas que ingresaron al país hasta antes del 31 de julio de 2017, teniendo también como plazo 120 días hábiles para presentar la solicitud del PTP.
- El Decreto Supremo N° 001-2018-IN del 23 de enero de 2018, que aprueba los lineamientos para otorgar el PTP a personas venezolanas que ingresaron (o ingresarán) al país hasta antes del 31 de diciembre de 2018, teniendo como plazo para presentar la solicitud del PTP hasta el 30 de junio de 2019.

CAPÍTULO III

LOS SOLICITANTES VENEZOLANOS PARA OPTAR LA CONDICIÓN DE REFUGIADO EN EL PERÚ EN UN RÉGIMEN DE ASISTENCIA INTERNACIONAL

3.1 Reconocimiento de la situación del inmigrante venezolano en el estado peruano

El país de Venezuela está afrontando en la actualidad una crisis macroeconómica y social donde sufren una inflación que en los primeros cinco meses del presente año 2019 ha acumulado un porcentaje de 905,6%, y para septiembre se ha casi cuadruplicado. Dadas esas cifras, se estima que a fin de año la inflación en Venezuela podría alcanzar la cifra de 6.000%. “Asimismo su ingreso per cápita ha caído más de 40% desde 2013, el bolívar ha perdido 99% de su valor en cinco años, como consecuencia de este colapso y caos que sufre este país, ocasionando que más de un millón de venezolanos estén migrando desde el 2012”¹⁰⁴.

La migración de venezolanos que llegaron a Perú en los últimos dos años huyendo de la crisis social que golpea a su país sigue en aumento. La Superintendencia

¹⁰⁴ MENDOZA, Juan. *¿Cuáles son los efectos de la inmigración venezolana al Perú?*, DIARIO EXITOSA, 2018 [ubicado el 06. VI 2018]. Obtenido en <https://exitosanoticias.pe/opinion-anmendoza-cuales-los-efectos-la-inmigracion-venezolana-al-peru/>

Nacional de Migraciones en Perú, señala que hasta abril del presente año 2019 había 864 214 venezolanos en Perú (según la Superintendencia Nacional de Migraciones – septiembre 2019). Desde la fecha del 01 de agosto del 2017 han ingresado de manera formal e informal, un promedio de 650 venezolanos por día. Ésta información se da a conocer por medio de datos estadísticos de la migración de los venezolanos en diversas partes del mundo, siendo el Perú uno de los países de destino de éstos.

Pedro Pablo Kuczynski, ex Presidente de la República otorgó un Permiso Temporal de Permanencia (PTP), por medio del cual “en cifras se muestra que más de 100,000 venezolanos han emigrado al Perú después del 31 de julio del 2018”¹⁰⁵. Sin embargo, el PTP para ciudadanos venezolanos, por medio de comunicado oficial de la Superintendencia Nacional de Migraciones en Perú (según Decreto Supremo N°007-218-IN, suscrito por el actual presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo y el Ministro del Interior, Mauro Medina Guimaraes), sólo pudo ser solicitado por ciudadanos venezolanos que hayan ingresado de manera regular al Perú hasta el 31 de octubre de 2018 y el plazo para presentar la solicitud venció el 30 de junio del 2019. Asimismo, “las solicitudes del PTP serán resueltas en única instancia por la Jefatura Zonal respectiva o por la Gerencia de Servicios Migratorios de Migraciones, según corresponda”¹⁰⁶.

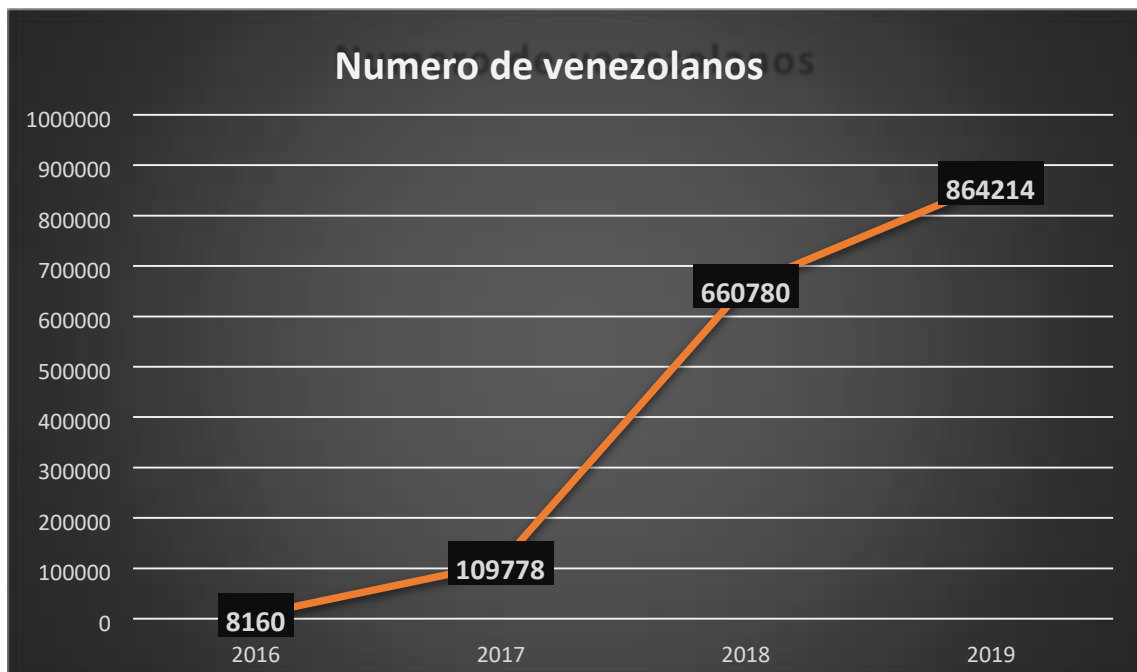
Nuestro país ha sido un destino importante para los ciudadanos venezolanos, es por éste motivo (la elección del Perú como país de destino) lo que exhortó a las autoridades nacionales a imponer medidas al respecto. El desarrollo de estas medidas lo que busca es básicamente para impedir el ingreso de gente con antecedentes policiales y sin los documentos migratorios debidos. Dado que según cifras establecidas se puede observar una creciente afluencia de personas venezolanas:

¹⁰⁵ DIARIO GESTIÓN. *Venezolanos en Perú: ¿Cómo impacta al mercado laboral?*, 2018 [ubicado el 12. VI 2018]. Obtenido en <https://gestion.pe/economia/venezolanos-peru-impacta-mercado-laboral225238>

¹⁰⁶ DIARIO GESTIÓN. *Perú recibe 8,000 venezolanos por mes, ¿qué decisión tomó el gobierno de PPK?*, 2018 [ubicado el 06. VI 2018]. Obtenido en <https://gestion.pe/economia/peru-recibe-8-000venezolanos-mes-decision-tomo-gobierno-ppk-225529>

- Según cifras de la Superintendencia Nacional de Migraciones, para abril del presente año 2019 en el Perú hay 864 214 venezolanos (cifra a septiembre), a diferencia del año 2016 cuando había solo 8 160 extranjeros de ese país.
- Según datos de información de Andina¹⁰⁷, en lo que respecta a otros años hubo una creciente elevación para el año 2017, donde la cifra de venezolanos en el Perú llegó a los 109 778 personas y en el 2018 se incrementó a 660 780 (más del 500% en comparación sólo con el año anterior). Ésta alza en cuanto a los porcentajes de afluencia se debió al hecho del anuncio de que se pondría un plazo para solicitar el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) por parte del estado peruano. Hasta abril del presente año ingresaban diariamente al territorio peruano entre 1000 y 1500 venezolanos.

Gráfico N° 1: Número de ingreso de migrantes venezolanos al estado peruano (2016 – 2019)

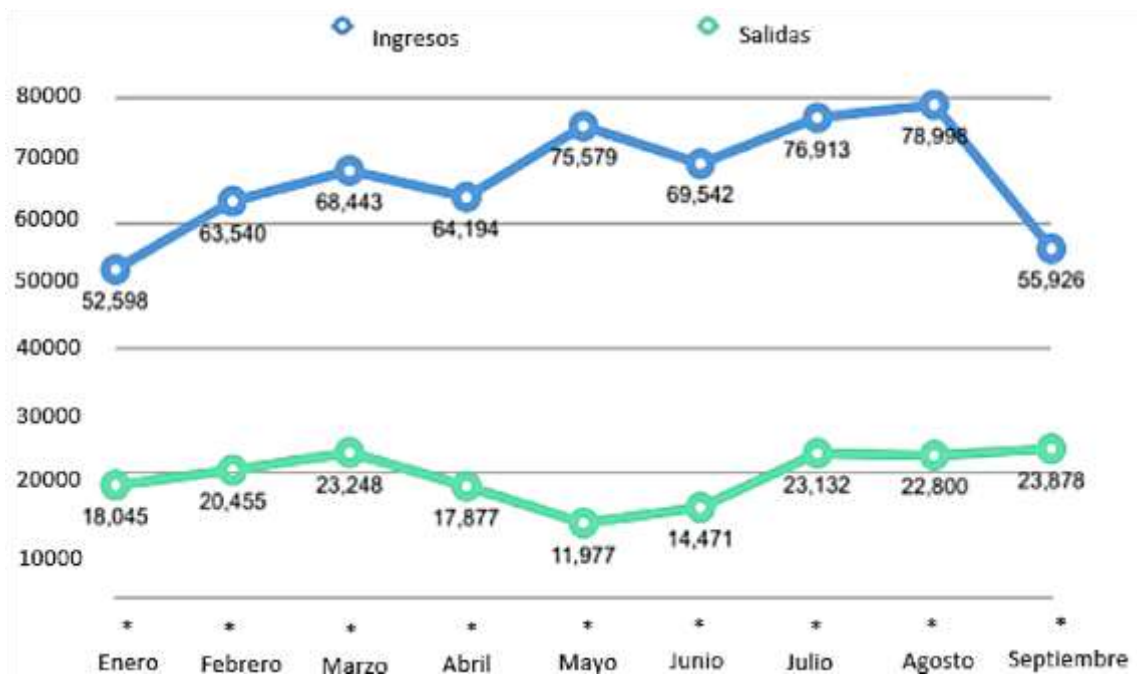


Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos de la Agencia Peruana de noticias (ANDINA).

¹⁰⁷ Agencia Peruana de Noticias (ANDINA).

Es evidentemente notable el incremento de la afluencia de venezolanos dentro del territorio nacional. Y a esto se puede derivar de diferentes políticas externas y acontecimientos que en la realidad se están desarrollando, como por ejemplo el cambio de política migratoria del país de Colombia (uno de los países principales en la recepción de ciudadanos venezolanos), quien a partir del 08 de febrero del año pasado empezó a tener parámetros más estrictos en cuanto a la recepción de personas, exigiendo pasaporte para el ingreso al país. Así mismo se tiene que en cuanto al aumento de ingresos de ciudadanos venezolanos pudieran ser por el cambio de políticas y control migratorio dentro de nuestro país, añadido al hecho de la continuidad del mismo gobierno venezolano y rumores de posibles medidas drásticas por parte de este, principalmente en cuanto al cierre de fronteras.

Gráfico N°02: Entradas y salidas de ciudadanos venezolanos en el estado peruano durante el año pasado 2018



Fuente: Elaboración propia con la información pública estadística de la Superintendencia Nacional de Migraciones (2018).

Al cierre del año 2018 la Superintendencia Nacional de Migraciones informó que Gerencia de Servicios Migratorios de Migraciones “habilitó 550 mil plazas para solicitar el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), por haber ingresado al país antes del 31 de octubre del año pasado. De ellos, unos 175 mil tienen carné de PTP y 320 mil el trámite en proceso.”¹⁰⁸. En consecuencia, “los venezolanos ya no se verán obligados a pedir refugio ante el Ministerio de Relaciones Exteriores para poder quedarse en el Perú. Será la Gerencia de Servicio Migratorios quién decidirá si las solicitudes proceden o no. Para ello, el PTP deberá ser tramitado en las oficinas de Migraciones”¹⁰⁹.

Ante éstas cifras, el número de venezolanos que solicitaron ser reconocidos como refugiados aumentó en 2.000% desde 2014 en todo el mundo, principalmente en los países de las Américas desde el año 2017 según el ACNUR. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, dichas cifras sobre la solicitud de la condición de refugiados en el Perú ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, compiten con las solicitudes del PTP, que se solicita a través de la oficina del Ministerio de Relaciones Exteriores. Pero entre ambas vías se ha desarrollado una problemática en cuanto a la regulación de la situación de permanencia en nuestro país de los venezolanos.

En la actualidad la ola de migrantes se disparó en los últimos años: según cifras de Migraciones, en Perú había 6.615 residentes venezolanos en 2016. La gran cantidad de venezolanos que se encuentran en Perú ha obligado a que las oficinas de migraciones atiendan las 24 horas del día en forma continua para que puedan formalizar su estadía y poder trabajar legalmente en Perú, siendo para el año 2017 un número de 43 000 venezolanos quienes contaban con el PTP, registrándose al cierre del año 2018 la cantidad de 175 000 ciudadanos venezolanos quienes cuentan con él, permitiéndoles trabajar de forma legal. “La actual tendencia de los flujos migratorios de venezolanos podría tener consecuencias como el desborde de la capacidad de los puntos de control fronterizo, población venezolana en necesidad

¹⁰⁸ DIARIO PERÚ 21. *¡En regla! Casi 500 mil venezolanos realizaron gestiones para acogerse al PTP*, 2019 [ubicado el 07. VIII. 2019]. Obtenido en <https://peru21.pe/peru/permiso-temporalpermanencia-495-mil-venezolanos-realizaron-gestiones-acogerse-ptp-450876?foto=5>

¹⁰⁹ DIARIO LA REPUBLICA. *Venezolanos en Perú: extranjeros podrán solicitar permiso temporal hasta 2019*, 2018 [ubicado el 06. VI. 2018]. Obtenido en <https://larepublica.pe/sociedad/1174751venezolanos-en-peru-extranjeros-podran-solicitar-permiso-temporal-hasta-2019>

de ayuda humanitaria y atención urgente, crecimiento geométrico de las solicitudes de refugio, entre otros elementos propios de una crisis migratoria”¹¹⁰.

3.2 Análisis de la problemática nacional y soluciones a tratar

En el año 2017, ingresaban alrededor de 800 venezolanos al día, cifra que aumentó para el presente año 2019 a una cifra de 1 500 personas diarias, siendo el 26% niños. Sin embargo, el mayor número de ingresos que se registraron a nuestro país llegaron el pasado 2018, con un monto de medio millón de venezolanos que lograron ser registrados en su ingreso al país. El flujo diario de venezolanos que llegan a Perú creció notablemente desde febrero del año 2018, cuando se reportaron entre 2.200 y 3.000 ingresos por la frontera terrestre peruano-ecuatoriana, cerrando el año con índices masivos de hasta 5 000 personas diarias. Es así que para marzo del mismo año, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) exhortó a los países de la región a facilitar la migración de venezolanos forzados a huir de su país como "estrategia de supervivencia". La coyuntura actual, en éste año 2019, registra un descenso de ingresos diarios y se mantiene constante, esto debido a las exigencias del gobierno peruano, quien a partir del 15 de Junio del presente año, solicita pasaporte y visa humanitaria a los ciudadanos venezolanos que desean ingresar dentro del territorio nacional.

Por lo tanto, debido a las cifras de ingreso masivo de ciudadanos venezolanos hasta la fecha y teniendo en cuenta nuestra actual política abierta en cuanto a la recepción de inmigrantes, es que se debe tener en cuenta éstas cifras para poder constatar la realidad de los ciudadanos venezolanos en su país de origen. Como lo atribuye la CIDH, éste éxodo de números de inmigrantes venezolanos se debe a diferentes factores como: violaciones masivas de los derechos humanos, violencia e inseguridad y persecución por opiniones políticas, así como también a la escasez de alimentos y medicinas y el incumplimiento del pago de pensiones en el país de donde provienen, entre otras razones.

¹¹⁰ ROJAS PERALTA, Héctor Alfonso. *El tratamiento a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado venezolanos en los objetivos de la política exterior peruana*, Tesis para optar el grado de Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Lima, Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuellar, 2018, p. 168.

El número de venezolanos que solicitaron ser reconocidos como refugiados aumentó en 2.000% desde 2014 en todo el mundo, principalmente en los países de las Américas desde el año pasado, informó en marzo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). La problemática sobre el tema de los refugiados, se basa en 03 aspectos en su trato dentro del Perú y la condición del inmigrante venezolano como reflejo de la figura del refugiado. En primer lugar se encuentra el Aspecto Legislativo que tiene que ver con la definición de lo que es “un refugiado” dentro de la normativa internacional y nacional, para poder establecer quiénes son los que gozan de ésta condición y los alcances de la norma. En segundo lugar está el Aspecto Administrativo, donde se evidencia una demora en cuanto a las solicitudes que se presentan para optar la condición de refugiado dentro de nuestro país y la denegación de esta condición a la mayoría de los solicitantes. Y por último, el Aspecto Aplicativo en cuanto a la realidad del ciudadano venezolano en su país de origen y país receptor.

3.2.1 Aspecto Legislativo

En cuanto al tema legislativo, en nuestro país se presenta una dualidad en cuanto al tema. Por un lado tenemos la postura del estado peruano en cuanto al tema, la actuación de éste cara a cara con la realidad nacional y los medios (normativa, administración pública, interpretación de derechos, etc.) empleados para tratar este tema; mientras por el otro lado se encuentra la normativa internacional de acogida frente al tema de los refugiados y parámetros a tener en cuenta (dogmática, principios fundamentales, diversidad de conceptos, etc.) para la búsqueda de un correcto actuar frente a ésta crisis migratoria.

- a) Aplicación de la legislación peruana frente a la crisis migratoria venezolana

En éste acápite desarrollaremos lo referente a los principales aspectos a tener en cuenta en la calificación de una persona para obtener el status de refugiado. Respecto a los elementos constitutivos del concepto de refugiado según nuestra normativa interna, se presenta que ésta respeta los parámetros que coloca la Convención de 1951 y se define en igualdad con la normativa internacional. El

artículo 3 de la Ley N°27891 “Ley del Refugiado” en el Perú, que habla sobre la definición de refugiado, considera a éste:

“a) A la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un 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”.

a.1 La presencia de un temor fundado de sufrir persecución:

“Al hablar de “fundados temores” estamos tratando de dos aspectos: uno subjetivo, que consiste en la existencia del miedo y el objetivo, que no es otra cosa que la fundamentación del mencionado temor”¹¹¹

- En el aspecto subjetivo, lo determinante al momento de llevar a cabo el proceso de elegibilidad es la credibilidad de que pueda gozar la persona.
- En cuanto al aspecto objetivo, debe hacerse la pregunta de si el fundamento del temor puede sustentarse en las razones que el individuo pueda dar (tanto de manera escrita mediante su solicitud de refugio o como en la etapa de la entrevista personal) o es necesaria la presentación de pruebas que complementen o fundamenten, de acuerdo al caso, su solicitud. La diferencia entre ambas: razones y pruebas radica en que al hablar de las primeras, éstas se refieren a situaciones en las que no hay necesariamente persecución contra el individuo sino condiciones en las que se corre este peligro; mientras que las pruebas se detallan hechos más concretos, en otras palabras, la presencia de una persecución real. Este último punto está relacionado directamente a la

¹¹¹ MARIÑO MENENDEZ, Fernando. “El Concepto de Refugiado en un Contexto de Derecho Internacional General”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, Vol. XXXV, N° 2, 1983, p. 352.

discusión sobre si cabe el refugio por una persecución que puede ser probable o si debe darse únicamente en caso de una persecución real.

Al respecto, la práctica internacional no presenta una posición definida¹¹². A favor de la postura de que el refugio debe ser dado por supuesto de que pueda ocurrir una persecución, existe jurisprudencia de la República Federal Alemana y de los Estados Unidos; mientras a favor de la segunda postura sobre la persecución real, se tiene como ejemplo la jurisprudencia del Tribunal de Distrito de la Haya.

Por su parte, el ACNUR concede menor relevancia al temor de persecución y mayor a las condiciones objetivas de violencia y agitación en el país de origen¹¹³. Sin embargo, en análisis, la redacción del artículo primero de la Convención de 1951 es clara: la cual habla de “fundados temores”, lo que no significa encontrarse bajo persecución en concreto o real, sino el de temer estarlo. Por lo tanto, se prevé el caso de una posible persecución, así como con más razón en el caso de una persecución en ejecución.

a.2 Presencia del elemento discriminatorio en la persecución

El artículo 1 de la Convención de 1951 establece que para que una persona reciba la calidad de refugiada debe tener fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por opiniones políticas. Derivado de esa conceptualización, la persecución, por cualquiera de los motivos enunciados anteriormente debe ser llevada a cabo por las autoridades del Estado o por grupos fuera del control de las anteriores. De éste modo, constituyéndose una violación de los derechos humanos en la cual resalta el mismo significado en todos ellos: la presencia de una discriminación, mediante la cual está el separar, distinguir o diferenciar unas personas de otras.

¹¹² MARIÑO MENENDEZ, Fernando. “El Concepto de Refugiado en un Contexto de Derecho Internacional General”, *Ob. Cit.*, p. 354.

¹¹³ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *La Situación de los Refugiados en el Mundo. Un Programa Humanitario*, Barcelona, ACNUR, 1997, p. 56.

Por lo tanto, para dicha Convención existe una relación entre la persecución y la existencia de una acción discriminatoria. Pero para aclarar los términos en que se ha establecido esta relación, es necesario tener presente lo señalado en el artículo 33° de la misma:

“Ningún Estado Contratante podrá por exclusión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligren por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”.

De acuerdo al artículo anterior, existe una equivalencia entre persecución y toda amenaza contra la vida y la libertad de una persona por causa de discriminación bajo cualquiera de las formas antes mencionadas. “Las formas como se manifiesta esta discriminación es variada, siendo considerados como actos de persecución en el ámbito internacional: la tortura, los malos tratos físicos y los tratos degradantes en sentido moral”¹¹⁴. Respecto a lo anterior, “pautas esclarecedoras al respecto se encuentran el Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiados, cuyas interpretaciones de la Convención de 1951, a decir de Fernando Mariño, implican una influencia legítimamente en las decisiones de los Estados”¹¹⁵.

Entonces, la persecución es por consiguiente, un perjuicio injustificable en la vida de las personas, su integridad física o mental, llegando ésta al extremo de hacerse insostenible, convirtiéndose la huida en la única salida. Son considerados como perseguidos los individuos que han sido arrestados, registrados, maltratados o procesados por razones vinculadas a sus actividades o convicciones políticas, y/o los que tienen motivos para temer un trato similar futuro. De igual modo que también se consideran como perseguidos a los parientes cercanos de personas que hayan ocupado posiciones importantes en gobiernos anteriores, en agrupaciones políticas luego disueltas y sometidas al tratamiento ya mencionado.

Podemos decir que el concepto de “persecuir”, no solo engloba dentro de su significado a la persecución física sino también el daño moral, que puede ser causado independientemente de la presencia de aquella; pero en ambos casos

¹¹⁴ MARIÑO MENENDEZ, Fernando, *Ob. Cit.*, p. 354.

¹¹⁵ *Ob. Cit.*, p. 359.

debe entenderse que es necesaria una situación tal que haga imposible a un individuo, grupo humano especial o a una parte determinada de la población, el desenvolvimiento de una vida normal.

a.3 Encontrarse fuera del país de nacionalidad o residencia

Esto quiere decir que al momento de solicitar el refugio, el individuo no puede encontrarse dentro del territorio de su nacionalidad o residencia, ya que no podrían evitar someterse a la jurisdicción del Estado del que buscan huir. El individuo además debe encontrarse impedido de volver o de someterse a su protección, o debe no desear hacerlo por temor. La importancia de éste elemento radica en el hecho de que aun pudiendo existir pruebas evidentes de una persecución con riesgo para la vida o salud de una o más personas por alguna de las causas ya mencionadas anteriormente, estas no podrán ser consideradas como personas refugiadas, sino hasta que crucen la frontera del país donde se están produciendo tales hechos.

b) A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.

Respecto a éste segundo inciso del artículo 3 de la Ley N°27891, el estado peruano reconoce como refugiado en su definición también a las personas que cumplan estas características. Se puede interpretar, por la redacción del mismo, independientemente del concepto anterior antes descrito, sin embargo, éste artículo según normativa internacional vendría a estar relacionado con el anterior.

Es así que tenemos que explicar el tema de conceptualización del segundo inciso del mencionado artículo. Así tenemos que el origen de este inciso se debió a las limitaciones en la conceptualización de refugiado contenidas en la Convención de 1951 (el cual sólo contenía el inciso a) reconocido por nuestra normativa nacional). Estas limitaciones abrieron paso a que diversas regiones se pronunciaran respecto a sus problemáticas, dando así paso a la presencia

de más personas que pudieran ser catalogadas como refugiados. Siendo uno de los casos más patentes el del continente africano, en el que las guerras civiles han generado un movimiento de grandes masas humanas, situación similar a la que se presentó en Centro América, lo que generó que en la Declaración de Cartagena, resultado del Coloquio de Cartagena organizado por el ACNUR en noviembre de 1994 se sostuviera lo siguiente:

“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 O U A (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”.

Esta recomendación reconoce y hace manifiesta la necesidad de ampliar el concepto de refugiado, de ésta manera propone la utilización de la definición contenida en la Convención de la OUA y las particularidades de la realidad existente en el caso centroamericano, de tal forma que se llegue a una ampliación del concepto de refugiado que vaya más allá de la definición antes lograda en el documento africano, incluyendo por primera vez la situación de la violación masiva de los derechos humanos.

b. Criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado

Es reconocible los pronunciamientos del gobierno peruano en cuanto a su posición respecto al tema de la migración venezolana a nuestro país y también la posición de este dentro del grupo de países que lideran su opinión frente a la actual crisis del gobierno venezolano. Entre las prácticas que se han desarrollado están en primer lugar las manifestaciones de solidaridad en cuanto a la política abierta que tiene nuestro estado, la implementación del PTP en el año 2017, la conformación y

realización de la primera reunión donde se instaló el *Grupo de Lima en 2017*¹¹⁶, la participación en la reconsideración de la invitación a Venezuela a la VIII Cumbre de las Américas celebrada en nuestro país en abril del 2018, haber participado junto a otros países dirigiéndose a la Corte Penal Internacional, así como también la ampliación de horarios de 24 horas para la atención de solicitudes y necesidades de los venezolanos en nuestro país.

“Adicionalmente a la realidad de estar frente a lo que muchos consideran una crisis migratoria, el Perú ha demostrado contar con una postura bastante clara y activa sobre lo que sucede en el interior del Estado venezolano. Esto le ha dado protagonismo al Perú como promotor de la democracia y como Estado comprometido con el respeto de los derechos humanos, manifestada en su disposición a ayudar tanto a los venezolanos que se encuentran fuera de su país como a aquellos que permanecen dentro de él en situación de necesidad”¹¹⁷.

Sin embargo, frente a lo descrito anteriormente, se tiene que el estado peruano en cuanto a la acogida de solicitudes de refugio y su aceptación presenta limitaciones en cuanto a su misma legislación. Así tenemos que “ante los elevados números de ingresos por parte de venezolanos al Perú, con la finalidad de procurar una migración más ordenada, segura y regular, Migraciones, a través de la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018, de fecha 24 de agosto de 2018, dispuso la exigencia obligatoria de pasaporte a los ciudadanos venezolanos, medida que se hizo efectiva desde las 00:00 horas del 25 de agosto de este año. Antes de la entrada en vigor de esta disposición, de acuerdo con los datos de Migraciones, de los cuatrocientos mil venezolanos que habían ingresado al país hasta esa fecha, el 80% (320 mil) lo hizo con pasaporte, mientras que el 20% (80 mil) lo hizo con cédula de identidad”¹¹⁸.

¹¹⁶ Es una instancia multilateral conformada el 8 de agosto del 2017 en la capital del Perú, Lima. Donde se buscó la participación de los países en cuanto a dar seguimiento y búsqueda de solución pacífica a la crisis en Venezuela. Tuvo la participación de 14 países y se habló sobre la liberación de los presos políticos, elecciones libres, ofrecimiento de ayuda humanitaria, entre otros temas.

¹¹⁷ ROJAS PERALTA, Héctor, *Ob. Cit.*, p. 170.

¹¹⁸ SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES. *El 80 por ciento de las personas venezolanas ingresa al Perú con pasaporte*, 2018 [ubicado el 01. IX. 2018]. Obtenido en <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/el-80-por-ciento-de-las-personas-venezolanas-ingresaal-peru-con-pasaporte/>

Ante la resolución de Migraciones, la Coordinación Nacional de Derechos Humanos presentó una demanda constitucional de habeas corpus ante el Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima para que se dejara sin efecto dicha resolución. Es así que mediante resolución de fecha 05 de octubre del año pasado, esta se dejó sin efecto, recomendando permitir el ingreso de ciudadanos venezolanos con fines humanitarios, planteando la primacía del principio de unidad migratoria familiar e interés superior del niño (para los casos donde los familiares ya hayan pasado por control migratorio y se encuentren en territorio peruano). Por lo que Migraciones acató tal resolución mediante su propia Resolución de Superintendencia N°000309-2018 de fecha 05 de octubre del 2018, dejando sin efecto la anterior. Mediante Oficio OF.RE (MIN) N°2-10/14, del 22 de agosto de 2018, se permitirá el ingreso a los venezolanos sólo con cédula de identidad y no pasaporte, según el listado correspondiente:

- 1) *menores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con sus padres, y no cuentan con Cédula de Identidad o pasaporte sino únicamente partida de nacimiento;*
- 2) *mayores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con su núcleo familiar residente en Perú;*
- 3) *mayores de edad en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú;*
- 4) *mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú; y, 5) adultos mayores, de más de 60 años, en tránsito hacia el Perú.*

Sin embargo para junio del presente año 2019, empezó a regir el pedido del pasaporte venezolano con el visado humanitario a todos los ciudadanos venezolanos que entren al territorio nacional. La visa humanitaria será tramitada gratuitamente en los Consulados Generales de Perú en Caracas y Puerto Ordaz en Venezuela. Siguiendo con las políticas detalladas anteriormente, seguirá primando lo señalado en el listado anterior (respecto a las personas que sí se pueden admitir su ingreso). Pero esta nueva medida de documentación para el ingreso al país otra vez muestra el carácter limitativo en cuanto al acceso hacia nuestro país (velando por el principio de seguridad nacional), no ofreciendo una solución efectiva a la crisis migratoria, ni un control más que únicamente mediante puntos limítrofes vigilados y puntos de control migratorio.

Sumado a lo anterior señalamos que existen limitaciones en el aspecto administrativo de ejecución de las normas, ya habiéndose señalado anteriormente

los altos índices de rechazo a las solicitudes de la condición de refugiado (más de 260 000 solicitudes presentadas entre el año 2018 y lo que va del 2019, de las cuales han sido aprobadas menos de 750), los cuales se deben a una calificación de la definición de refugiado de manera restrictiva. Dicha calificación reconoce a una persona refugiada bajo los condicionamientos de una Convención de 1951 que tiene más de sesenta años y que ya no es acorde con la realidad actual. Aun desarrollándose nuevos documentos internacionales (como la Declaración de Cartagena de 1994), pero que siguen aferradas a la Convención y que no ofrecen, para los que no calcen en ella, una ayuda humanitaria.

Adicionalmente a ello, ACNUR a finales del año pasado declaró que las solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos en el Perú representan el 41,35% del total de solicitudes realizadas por venezolanos a nivel global, lo que establece al Perú como el país con el mayor número de solicitantes de refugio venezolanos en el mundo. Es pertinente mencionar, la situación actual reconocida por organismos internacionales como la CIDH y el ACNUR, las cuales plantean el reconocer la definición ampliada de la Declaración de Cartagena y su reconocimiento automático. Como ya se mencionó en la calificación del aspecto subjetivo y objetivo de la condición de refugiado, la sola aplicación del aspecto objetivo no es suficiente para poder establecer tal condición, sino que necesita ser acompañado de elementos subjetivos (temores fundados, discriminación, riesgo de persecución) para poder constatar la característica individual que sustenta el pedido de refugio para esa persona en específico.

“Evidentemente, lo afirmado no pretende negar categóricamente que existan personas venezolanas que cumplan con los requisitos para ser reconocidas como refugiadas. Lo que se sostiene es que la situación que se ha presentado no justifica una aplicación automática y colectiva de la condición de refugiados a todos los venezolanos migrantes, descartando así otras medidas que resulten más idóneas”¹¹⁹. Y conjuntamente con esto, lo que se pretende es la búsqueda de otras alternativas para poder plantear una solución a la regularización de la condición del migrante venezolano en nuestro país, entre ellas la búsqueda de una regularización migrante o de estadía en el país, por medio de estas se daría el desarrollo de los

¹¹⁹ ROJAS PERALTA, Héctor, *Ob. Cit.*, p. 191.

demás derechos que deriven y de esta manera una ayuda de carácter humanitario y acorde con el respeto de los derechos humanos.

Ya hemos visto el trato que se ha dado por parte de los diferentes documentos internacionales al tema propio de los refugiados y de la falta de actualización de los mismos en cuanto a búsqueda de soluciones tangibles para cada país (teniendo en cuenta que es propio de cada país la búsqueda de soluciones hacia el tema). Ahora pues, para armar un panorama de la realidad global, es necesario mencionar que de los 50 millones de desplazados forzosos (cifra que se tenía hasta el año 2018), solamente el 22% de ellos entrarían bajo la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, por lo cual, ante ésta situación surgen diferentes puntos de vista en el “ámbito académico y de las organizaciones humanitarias, numerosos e imprecisos conceptos como: flujo de asilo, expulsión en masa, limpieza étnica, desplazamiento a causa de desastres naturales, refugiados económicos, migración forzada, desplazados internos, traslado de poblaciones, repatriación involuntaria, retorno forzado, entre otros”¹²⁰.

Es por ese motivo que de la diversidad existente en cuanto a la conceptualización del tema es de vital interés el hecho de tratar la normativa, la acción de cada país y de los países en conjunto para poder apreciar el fenómeno de los refugiados en un contexto global y más acorde a la realidad actual. Por lo que es necesario el mencionar las diferentes diversificaciones de tratos, conceptualizaciones, denominaciones, etc.; que se han dado para la explicación de éste fenómeno tan amplio:

- Tenemos, al Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la condición de refugiado de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el cual contempla una figura denominada los refugiados “*sur place*”, comprendiéndose por medio de ésta a aquella persona que habiendo salido de su país, no necesariamente de manera ilegal ni por la presencia de fundados temores, decide solicitar el reconocimiento de su condición de refugiado luego de haber transcurrido

¹²⁰ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *La Situación de los Refugiados en el Mundo: Un Programa Humanitario*, Ob. Cit., p.3.

algún tiempo en el extranjero, adquiriendo la calidad de tal sin haberlo sido al momento de dejar su país. Aquí tenemos pues una explicación a lo que se podría entender detallado en el inciso c) del artículo 3 de la Ley N°27891, donde señala:

c) A la persona que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo al inciso a) del presente artículo.

Tal denominación tiene su fundamento en el que las situaciones o hechos generadores de tal condición surgen en el país de origen durante la ausencia de ésta persona, pudiendo proceder también de las actividades del mismo sujeto (como en el caso de la expresión pública de sus opiniones políticas en el país de residencia, por citar un ejemplo), del conocimiento del gobierno del país de la ausencia o salida del país de ésta persona y accionar del mismo frente a esa situación, entre otros elementos que pueden ser válidos para entrar dentro de ésta conceptualización de refugiado “*sur place*”.

- Por otro lado, tenemos la figura de las personas desplazadas en situación similar a refugiados¹²¹, ésta tiene su fundamento en la situación que se hiciera notoria con el fin de la Guerra de Vietnam y la aparición de los llamados “*boat people*”. La cual, a diferencia de la definición convencional de refugiado, señala como motivos de huida otros criterios, tales como: los grandes cambios políticos, sociales, las luchas internas: que crean una realidad insostenible de permanencia en el Estado de nacionalidad o residencia. De acuerdo a esto, nos ponemos a pensar inmediatamente en la Convención de la Organización Africana de 1969, según la cual, ésta definición propuesta se trataría de auténticos refugiados.
- Asimismo, la denominación de “*refugiados de facto*” involucra una diversidad de situaciones, las cuales son similares a la de “*sur place*” protegido por el ACNUR. Siendo el común denominador la presencia de personas que se hallan en un estado diferente al de su nacionalidad o residencia y que por diferentes motivos, al ser su situación irregular (no necesariamente desde un

¹²¹ Consagrada en la Resolución 3454 (XXX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptada en 1975.

principio), deberían regresar a su país, no queriendo o no pudiendo hacerlo por motivos justificados, a la vez que no les corresponde la calidad de refugiados dentro de la normativa en cuanto al tema.

Sin duda alguna estas descripciones han superado el concepto de “refugiado” establecido en la Convención de 1951. Y a pesar de la existencia de documentos internacionales posteriores que han tratado de reconocer que el refugiado ha evolucionado a través del tiempo con los diferentes cambios sociales del mundo, aún no se encuentra una conceptualización precisa de él. Por lo tanto, es responsabilidad de cada país el reconocimiento de la condición de refugiado de la persona que lo solicite, teniendo en claro la normativa internacional sobre el tema, la evolución en el tiempo de este concepto y los criterios propios de cada país para su determinación.

Análisis de la problemática:

- A) Figuras como los refugiados “*sur place*”, personas desplazadas que se encuentran en situación similar a refugiados, así como los “*refugiados de facto*”, anteriormente descritas, nos permiten realizar algunas reflexiones finales en torno al concepto de refugiado contenido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, frente a la realidad a la que deben aplicarse. Lo que se detalla aquí son diferentes definiciones u otras perspectivas de ver una misma realidad en cuanto a la migración de diversas personas, situémonos propiamente en el caso venezolano, en el cual no hay una causal específica reconocida para que éstos sean englobados dentro de la definición de refugiado, pero que sin embargo, necesitan de una protección de carácter individual. Por lo frente a un hecho objetivo de tener un motivo razonable para no volver a su país de origen se estaría hablando de una búsqueda de “protección pasiva” en cuanto se aprovecha que la persona está bajo una jurisdicción que brinda protección a sus derechos, no regresándola o no expulsándola del propio territorio, no obstante haberse sometido infructuosamente a un proceso de calificación.

- B) Luego de más de sesenta años desde la vigencia de la Convención de 1951, resulta evidente que la definición de refugiado en ésta Convención ha sido totalmente rebasada por la realidad. Teniendo entonces, según ella que sólo en cuanto los desplazamientos forzados cumplan las condiciones establecidas en dicho instrumento, las personas podrán beneficiarse de los derechos consagrados en su normativa.
- C) Podemos decir entonces que, ante una creciente evolución mundial y dado que los derechos deben adaptarse a la realidad y los diversos cambios de la sociedad, las situaciones de refugio no se agotan en la definición consagrada en el Derecho Internacional a través de la Convención de 1951 o documentos derivados. Se reconoce que de ésta última debe tomarse el concepto orientador y fundamental como parámetro indispensable para la identificación de aquellos casos a los que es aplicable éste instrumento internacional. Sin embargo, esto no implica el desconocimiento de la necesidad de protección de millones de personas que sometidas a situaciones distintas a las contempladas en la Convención de 1951, sufren los mismos riesgos e indefensión, como es el caso de la situación que se vive en el caso venezolano. Así lo han entendido tanto la Asamblea General de las Naciones Unidas como diversos organismos de ayuda humanitaria entre ellos el ACNUR.

3.2.2 Aspecto Administrativo

Actualmente, la cifra de ciudadanos venezolanos en el Perú supera los 800 mil. Y de las cifras registradas el año pasado, menos del 50% de ellos cuenta con un PTP.

Es a raíz de esto que no pueden “regularizar su situación migratoria, trabajar y tributar, así como acceder a servicios básicos de salud y educación. De éstas cifras totales de personas beneficiarios del PTP, el 58.3% son hombres, 41.7% son mujeres, siendo del monto total un 10% menores de edad, según Informe Migratorio

de la Superintendencia Nacional de Migraciones”¹²². Así mismo, se señala que el 92% de ciudadanos venezolanos que han ingresado al Perú y cuentan con ese documento se ubican principalmente en Lima. Dando paso el Perú a convertirse de un país de emigrantes a un país de inmigrantes. Lo que demanda un esfuerzo de las autoridades para atender esta nueva realidad en el marco de la legalidad y el orden.

El periodo de más alza de solicitudes de refugio por parte de la comunidad venezolana en Perú fue durante los meses de enero y junio del año 2018 (según datos de la Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores), donde podrían haber ascendido alrededor de los 90 000 pedidos. Se tienen diariamente 2.200 citas para ciudadanos venezolanos. Los trámites pueden durar algunos meses, lo que explica que hasta la fecha cuenten con permisos temporales de residencia unos 55.000 venezolanos. La demora en cuanto a la respuesta por parte de la Administración en cuanto a la regulación del estado de permanencia por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, se explica porque las autoridades peruanas cruzan información con la Interpol y países vecinos, como Colombia, para averiguar si los venezolanos que desean permanecer en Perú tienen antecedentes policiales.

Para finales del año 2018 se estimaron un promedio de 15 000 solicitudes que se presentaban mensualmente para obtener la condición de refugiado. Ante esto, se ha hecho un análisis en cuanto a la variación numérica respecto a las solicitudes que se han presentado en los últimos 05 años. De ésta manera según cifras de la Comisión Especial para los Refugiados en el Perú y Acceso a la Información Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú y de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR, se detalla tal información:

¹²² SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES. Informe Migratorio: *Características sociodemográficas de ciudadanos venezolanos que tramitaron el Permiso Temporal de Permanencia-PTP en el Perú 2017-2018*, 2018 [ubicado el 09. VIII. 2019]. Obtenido en <https://www.migraciones.gob.pe/comunicaciones/publicaciones/Caracteristicas-sociodemograficasde-ciudadanos-venezolanos.pdf>

- En el año 2015, la Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores recibió 435 solicitudes para optar la condición de refugiado, de las cuales 182 (41.84%) eran de Venezuela.
- En el año 2016, dicha cifra se elevó a diez veces su número, llegando a alcanzar el monto de 4 366 solicitudes de refugio. Siendo 3 637 (82.38%) de los solicitantes de nacionalidad venezolana.
- En el año 2017 cerró con 34 167 solicitudes, 33 307 de ellas de ciudadanos venezolanos (96.91% del monto total).
- El año pasado 2018, uno de los años con mayor afluencia de inmigrantes venezolanos dentro del país, recibió en el mes de enero más que 15 000 solicitudes y en el mes de febrero, 16 000 de éstas. Es así que al cierre del año se presentaron 131 388 solicitudes de ciudadanos venezolanos, convirtiéndose éstos en el 99.06% de los solicitantes.
- Las últimas cifras correspondientes al año pasado suponen un notorio aumento con respecto a los años anteriores. Sin embargo, en el presente año 2019 se han alcanzado hasta el mes de junio, la suma de 139 891 solicitudes, manteniéndose la cifra porcentual de ciudadanos venezolanos en la solicitud de tal condición.

Gráfico N°03: Número de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos (2015 - 2018)



Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

En el mes de junio del año 2018 se evidenció el incremento de atenciones a usuarios en la Superintendencia Nacional de Migraciones de Perú. Según datos de la oficina central, se informó que la cifra fue mayor gracias a la extensión del horario de atención a los usuarios. Así, se tiene que en que el servicio de atención continúa en cuanto al tema de extranjeros atendidos (específicamente en su totalidad ciudadanos venezolanos), estos han buscado regularizar su condición actual en el Perú (mediante la solicitud de la condición de refugiado, el PTP o alguna otra forma de estadía temporal en nuestro país).

“Pero no son solo los factores externos los que han generado ingentes números de ingresos al país, sino también diversos factores de carácter interno que también han contribuido a impulsar la imagen del Perú como país receptor de migrantes y solicitantes de refugio. Esta situación contrasta con lo ocurrido varios años atrás,

donde el Perú fungía como un mero país de tránsito para los colombianos y haitianos que atravesaban el país con la finalidad de llegar a Chile y a Brasil aprovechando la condición de la triple frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y la permeabilidad de la frontera entre Perú y Brasil en Madre de Dios”¹²³.

Es claro que el Perú es un país de destino final, lo cual se refleja en la constante creciente de solicitudes de Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y de solicitudes de refugio por parte de ciudadanos venezolanos. Según cifras de la Organización Internacional para Migraciones (OIM), la única organización intergubernamental mundial dedicada a los asuntos migratorios con objetivo de velar por la adecuada situación de la migración humana, esta muestra en su último monitoreo en el mes de julio del año pasado que de las personas que se encuestaron en Tumbes (durante su paso desde el estado ecuatoriano a nuestro país) que el 95.6% de ellas tenía como destino final el Perú, mientras que un 2.5% a Chile y un 1.9% a Argentina.

Dados los hechos descritos anteriormente sobre la fluctuación de migrantes hacia nuestro país, es evidente el incremento de la demanda de trámites migratorios de ciudadanos extranjeros, mayormente los procedentes de Venezuela. Con anterioridad se desarrollaba un total de 17,337 atenciones diarias; cifra que tuvo su mayor elevación a fecha junio del año 2018 (37,252 solicitudes) con la atención ininterrumpida de 24 horas al día. Se tiene que uno de los trámites que demandó mayor atención fue el del PTP (64%), que solicitan los ciudadanos venezolanos que ingresaron al país de manera regular; así como el Cambio de Calidad Migratoria (17%) y la Prórroga de Residencia (11%), que realizan ciudadanos de todas las nacionalidades. Aunado a ello se tiene que el número de solicitudes nuevas de asilo presentadas por venezolanos frente a la crisis política, económica y social en su país, tuvo su mayor alza en el año 2017, triplicándose (con 166.000 pedidos de asilo por parte de ciudadanos venezolanos), frente a los años anteriores 2016 y 2015 (con un total de 111.600 peticiones en ambos años).

¹²³ PEDEMONTE & VÁSQUEZ, citados por JIMENEZ ALEGRIA, Cesar. *Configurando un país de destino para refugiados: La comunidad de Refugiados en el Perú en el periodo 2002 – 2017 y los retos para el Estado Peruano*, Ob. Cit., p. 39 – 40.

Estos datos, como se evidencia, colocan al país de Venezuela en el cuarto país con más demandas de protección de sus ciudadanos en el exterior. De forma que según el Informe Mundial de Tendencias de desplazamientos publicado por el ACNUR por el Día Mundial de los Refugiados, solo los afganos, sirios e iraquíes presentaron el año pasado más solicitudes de asilo nuevas que los venezolanos en el exterior del país de Perú (hablando en un aspecto comparativo al índice de implicancia que tiene la situación de los ciudadanos venezolanos alrededor del mundo en la actualidad).

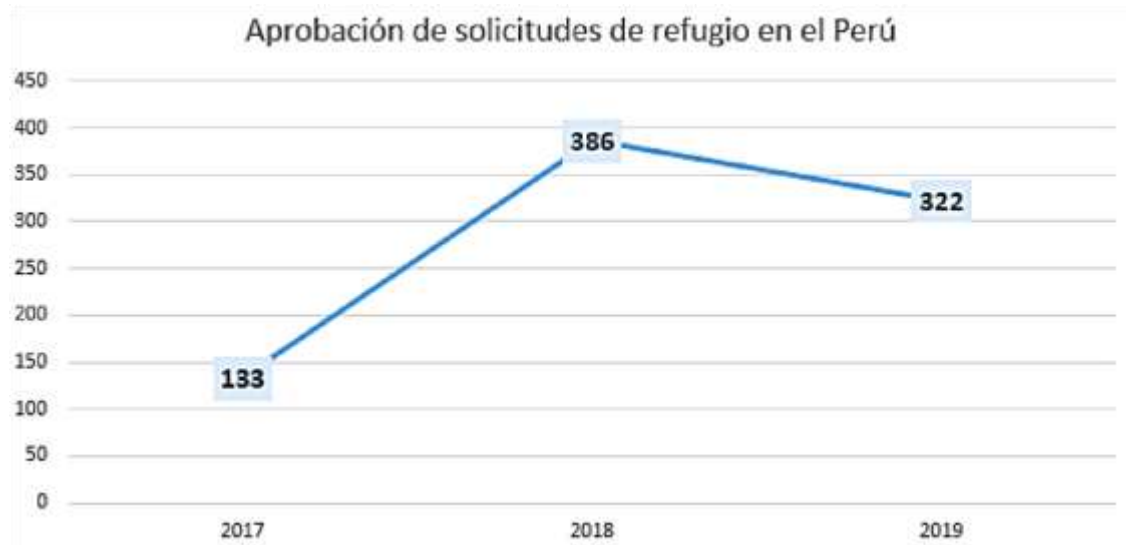
La cifra de peticiones presentadas por venezolanos en el 2017 es más de tres veces superior a las 34.200 peticiones registradas en 2016 y casi once veces a la observada en 2015. Siendo notable que el año pasado 2018, los números no se redujeron, sino que aumentaron, como ya se observa en la graduación de las cifras vistas. Es decir, la mayor parte de las solicitudes de asilo de venezolanos en el mundo fueron presentadas en el año 2017 en Perú con una cifra de 33.100, siguiéndole el país de EE.UU con una cifra de 29.900.

De las cifras detalladas en el cuadro anterior sobre solicitudes de la condición de refugiados, no todos los solicitantes obtienen ésta condición. Según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, hasta la fecha menos de 1000 venezolanos fueron reconocidos por el Estado peruano desde el 2015:

- En el año 2016 la cifra estimada de personas venezolanas ya reconocidas como refugiadas era de 147.
- En el año 2017, de las 33 307 solicitudes para obtener la condición de refugiado dentro del país, solamente 133 personas de esta nacionalidad fueron reconocidas como tal, 413 solicitudes fueron denegadas y el resto pendientes de calificación.
- En el año 2018, de las 131 388 solicitudes presentadas, 386 fueron las personas reconocidas bajo la condición de refugiado, 190 solicitudes denegadas y el resto pendientes de calificación.

- En el presente año, de las 139 891 solicitudes presentadas hasta la fecha (junio 2019), 322 solicitudes fueron aprobadas y 52 denegadas. Siendo el resto pendientes de calificación.

Gráfico N°04: Número de solicitudes aprobadas otorgando la condición de refugiado en el Perú



Fuente: Elaboración propia con información brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

A partir del año 2017 se empezó a recibir ciertos casos que sí califican como refugiados, cifra que sigue creciendo a un nivel porcentual muy bajo. Pero, ¿a qué se debe los bajos índices de calificación para la condición de refugiado dentro de nuestro país? En primer lugar, el reconocimiento de esta condición depende en prima facie de la Convención sobre el estatuto de refugiados, que data de 1951 y reconoce como refugiado a una persona que tiene un *“temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas que se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no puede, a causa de estos temores, o no quiera acogerse a la protección de tal país”*.

Por otra parte, en cuanto a las exclusiones, se estableció que no son susceptibles de ser considerados como refugiados, aquellos que han cometido un delito contra

la paz, un delito de guerra o contra la humanidad, un delito grave común fuera del país de refugio, así como los que han realizado actos contrarios a las finalidades y principios de las Naciones Unidas. Con lo cual se está de acuerdo, dado que es evidente el daño causado y la privación de derechos al haber realizado dichos actos.

Sin embargo, uno de los motivos dentro del contexto social, es que sobre la mayoría de venezolanos se tiene la idea de que dejan su país debido a razones económicas, falta de alimentos, falta de medicinas, y que vienen por una motivación que no es propiamente de refugio. Es decir, en cuanto a la fundamentación de la denegatoria de la condición de refugiado por parte del estado Peruano, es evidente que se tiene en cuenta el concepto de Refugiado en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados 1967, los cuales han sido adoptados mediante artículo 3, incisos a) y c) de nuestra legislación en cuanto al tema. No obstante, se desconoce el inciso b) del mismo artículo, el cual reconoce como refugiado a un grupo más amplio de personas en su conceptualización pero que presenta limitaciones en cuanto a su aplicación.

Por lo antes mencionado, se puede señalar sobre éste acápite lo siguiente:

- A. Por motivos de conceptualización de lo que es un refugiado según la normativa internacional, así como la suscripción de Perú de tal definición (en mayor peso la Convención de 1951) y lo que se entiende por “refugiado” en materia internacional, devienen en el hecho de una interpretación restrictiva por parte del estado peruano. Entonces, en su mayoría, el migrante venezolano que se encuentre dentro del territorio nacional no calza como un “refugiado”. Ante esto podemos observar que la principal problemática respecto a la condición de refugiado a los solicitantes y su bajo porcentaje de atribución es debido a una cuestión de conceptualización, tema que trataremos más adelante y es una de los criterios a desarrollar en la presente investigación.
- B. El objetivo en la determinación de la condición de refugiado consiste en conocer si un solicitante califica dentro de los términos de una de las

definiciones de refugiado. Dado que es importante dentro de la aceptación por parte del estado peruano para poder de ésta manera calificar a una persona como refugiado o no, dentro del proceso administrativo. Es cierto que con el pasar del tiempo a lo largo de los últimos años ha venido mejorando y puliendo éste tipo de proceso, buscando siempre brindar las máximas garantías procesales. Sin embargo es preciso destacar ciertas implicancias del mismo proceso de calificación de la condición de refugiado dentro del proceso de recopilación de información en la entrevista personal:

- La entrevista que se realiza durante el proceso, para conocer el caso de una persona, debe tener en cuenta las siguientes preguntas: qué, cuándo, dónde, como, por qué y para qué. Esto para poder conceptualizar a la persona dentro de un marco que permita el entendimiento de su caso en particular y obtener la información necesaria y si se pudiese, completa. De igual manera que toda la información disponible que se tuviera del caso acerca de las personas presuntamente responsables.

- Para cada persona que busque acceder a la calificación de refugiado, al hacerla pasar por ésta entrevista, debe tenerse en cuenta el manejo correcto de los lineamientos del proceso en su conducción, dado que se trata de una entrevista y no de un interrogatorio que pueda ser hostil. Si bien no se tiene la certeza de que la persona sea o no refugiado (puesto que aún se encuentra en calificación dentro de esta etapa), puede ser que la persona entrevistada haya tenido que vivir situaciones traumatizantes y en la entrevista lo que no se busca es re victimizarla. Por éste motivo, las personas que realizan las entrevistas deben tener debida cuenta del estado psicológico de los solicitantes.

C. El sistema que se ha desarrollado, destacando el que las Naciones Unidas ha edificado para brindar protección y asistencia a los refugiados es un sistema humanitario, y su aplicación debe realizarse con ese espíritu. Pues de forma contraria el sistema no funciona. Por el motivo señalado anterior, el trato que debe darse en la calificación de la persona solicitante de refugio

debe ser de una forma articulada. En otras palabras, lo que se debe hacer es buscar una conectividad con las autoridades migratorias del país, la región fronteriza y los organismos especializados del sistema internacional y de las Naciones Unidas, con normas migratorias que se adecuan a la actual dinámica migratoria, requiriéndose un planeamiento regional como respuesta.

3.2.3 Aspecto Aplicativo

Ahora bien, para empezar éste apartado es conveniente mencionar una realidad que ésta presente en nuestro país, y esta es que la gran mayoría de migrantes tienen "calidad migratoria turista". Ésta calidad de permanencia les permite permanecer seis meses en el país y eventualmente conseguir un permiso laboral extraordinario de 60 días renovable. En el Perú, sabemos que viven 864 214 venezolanos (cifra a septiembre del presente año), que a finales de este año se sabe que superaran ese número.

Principalmente lo que se evidencia es la no regulación de los ciudadanos venezolanos en el sistema actual y su poco acceso a la obtención de la condición de refugiado. En cuanto al tema, se observan diversas estadísticas de inmigrantes venezolanos que han regularizado o buscado regularizar su situación dentro del país. De las cuales tenemos que hasta la fecha, a nivel de todo el Perú, es bajo el número de las personas que han buscado regularizar su situación legal en el país y por lo tanto no pueden ejercer de forma completa los derechos fundamentales como salud y trabajo, que ampara nuestra constitución.

“La migración de los venezolanos ha repercutido en múltiples sectores dentro de nuestro país, siendo uno de ellos el aspecto social, existen múltiples posturas donde algunos apelan a la solidaridad para acoger a los venezolanos dentro de nuestro territorio, y otras se manifiestan en contra de la llegada de estos a nuestro país, ya que es tiempo de detener la ola migratoria debido al supuesto impacto negativo que

provoca en la economía del país que ya se explicó con anterioridad”¹²⁴. Es cierto pues que, se puede observar que la ola migratoria ha tenido un impacto en la economía del país, si bien no tanto como en el aspecto social, se observan ciertas características. De acuerdo a declaraciones de expertos, como el sociólogo Jorge Salcedo, el mercado peruano, específicamente en los sectores servicios y atención al público, realiza contrataciones teniendo como base la apariencia física de los postulantes, lo que genera la aparición de conflictos, dado que como señala el especialista, “el racismo y la discriminación en el Perú tiene una ecuación bastante compleja. Aquí discriminamos por el fenotipo (apariciencia), nivel socioeconómico, origen regional y educación”¹³⁰.

Así tenemos, como datos relevantes para establecer el impacto de la llegada de la migración venezolana que, desde inicios del año 2017 (donde hubo un mayor flujo de migración) a junio 2018, según la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) del Perú, del total de personas venezolanas que ingresaron al país, alrededor del 78.8% lo hizo por la frontera norte, región Tumbes. De igual forma que, un estimado de 41.02% de ciudadanos venezolanos que han ingresado al país han salido del mismo por medio de alguna de las fronteras; de la cifra total de ingresos, el 58.98% ha salido del Perú por el puesto de la frontera sur, región Tacna.

Según los mismos datos estadísticos, a junio de 2018 un total 51,751 personas venezolanas son los que obtuvieron el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y 13,245 personas cuentan con calidad migratoria de ciudadano residente dentro del país. Adicionalmente a ellos, se tienen las cifras de la Comisión Especial para Refugiados de la Cancillería de la República, quienes informaron que hasta junio del año pasado fueron 126,997 personas venezolanas las que habían solicitado asilo en el Perú, cifra que se multiplicó exponencialmente para el presente año 2019. “El último censo del INEI (2017) señala que el alto número de venezolanos en el Perú ha convertido a estos en el 24,6% de extranjeros que se encuentran en

¹²⁴ Cfr. *Migración venezolana: especialistas explican su impacto en el Perú*, 2018 [ubicado el 01. VI 2018]. Obtenido en <http://www.americatv.com.pe/noticias/internacionales/migracion-venezolanaespecialistas-explican-su-impacto-peru-n310305>. ¹³⁰ *Ibídem*.

el país (la segunda más alta). Un 86,6% de la población venezolana se encuentre en Lima y Callao, un 2,8% en La Libertad y un 2% en Arequipa”¹²⁵.

El año pasado en el Perú se desarrolló una *Matriz de Seguimiento del Desplazamiento (DTM)*¹²⁶ para poder tener mayor conocimiento del flujo de migración de los ciudadanos venezolanos. Ésta tuvo su desarrollo en los principales puntos fronterizos oficiales de entrada y salida del país: en el Punto de Control Fronterizo (PCF) - CEBAF Tumbes, el cual limita con Ecuador; y en el PCF de Santa Rosa, en limitación con Chile. De igual forma, se desarrolló en el territorio de Lima Metropolitana. Para ésta investigación se encuestó a 1,636 personas procedentes de Venezuela, en las regiones de Tumbes, Tacna y Lima. Así podemos resaltar de la información obtenida, los principales puntos de información de interés:

A) Perfil educativo y laboral

- Aquí tenemos que el 34.8% de los ciudadanos venezolanos encuestados posee algún nivel de Educación Básica Regular (EBR), porcentaje del cual un 85.8% de éste ha alcanzado secundaria completa, un 9.1% secundaria incompleta y un 4.6% primaria incompleta. Mientras que el 65.2% de personas restantes a encuestarse cuenta con algún nivel de educación superior completo o incompleto, teniendo del total de ésta cifra que el 47.1% ha concluido estudios universitarios y 26.4% tiene un nivel de técnico superior completo.
- De las personas que no lograron concluir sus estudios superiores ascienden al 23.3%. Por lo que se estima que éste porcentaje de personas podrían tener necesidades de concluir sus estudios en el Perú. Por lo que es importante señalar que desde la alza del flujo migratorio en el año 2017 hasta la fecha de la realización de la DTM, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) ha reconocido 1,805 títulos de

¹²⁵ DIARIO GESTIÓN. *INEI: Más de 500 mil venezolanos ingresaron al Perú en los últimos 8 meses* [ubicado el 21.VIII. 2019]. Obtenido en <https://gestion.pe/peru/inei-500milvenezolanos-ingresaronperu-ultimos-8-meses-247299>

¹²⁶ Donde se encuestaron en total a 700 personas en Lima, a 775 en Tumbes y a 161 en Tacna. MONITOREO DE FLUJO DE MIGRACIÓN VENEZOLANA EN EL PERÚ, 2018 [ubicado el 01. VI 2018]. Obtenido en <https://reliefweb.int/report/peru/dtm-ronda-3-monitoreo-de-flujo-de-migracion-venezolana-en-el-matriz-de-seguimiento-del>

personas venezolanas en el Perú (cifra que al mes de enero del presente año aumentó a 4,173).

- Del total de las personas encuestadas se tiene que la mayoría contaba con algún tipo de trabajo antes de la salida de su país. Siendo así que el 52.4% trabajaba de manera dependiente y un 29.1% de forma independiente. Un 10.0% de personas se encontraban desempleadas, un 7.5% estudiando y el 1% retirados/jubilados.

B) Situación socioeconómica en Lima Metropolitana

- La delegación R3 de la DTM encuestó a 700 personas venezolanas en Lima Metropolitana. De éstas se tiene que el 71.3% cuentan con algún trabajo (dependiente o independiente); y un 28.1% (porcentaje considerable) se encuentran desempleadas. De las personas que se encuentran trabajando actualmente, el 61.9% lo hace en el sector comercial y en las diversas áreas del turismo, restaurantes y/o entretenimiento. Por otro lado, un 9.4% trabaja en el sector de construcción, manufactura e industria.
- Se pudo obtener la información que el 66.3% de las personas encuestadas en Lima Metropolitana envían la mayoría del dinero de sus ganancias a familiares y/o conocidos en el país de Venezuela; el 63.4% de ellas lo hace utilizando transferencias bancarias y/o agencias de envío a Venezuela, mientras que un 33.8% restante lo hacen por medio de personas independientes que ofrecen el servicio.
- Como dato adicional importante, se tiene que del total de personas encuestadas que desempeñan alguna actividad en Lima Metropolitana un 20.2% ha recibido menos dinero del acordado como remuneración a pagársele y un 8.5% no ha recibido ningún pago. Aunado a ello se tiene que el 76.1% de ellas tiene cuenta en alguna institución financiera en el Perú.

C) Documentos de identidad y viaje

- Del total de personas encuestadas en Lima Metropolitana, el 94.3% posee un pasaporte como documento de identidad, el 78.4% cuenta con certificado de nacimiento y un 12.4% cuenta con cédula de identidad. De igual forma se tiene que un 3.4% no tiene ningún documento de identidad o no cuenta con algún otro tipo de documento.
- Se tiene la cifra de que un 72% del total de personas encuestadas ingresan al Perú por Tumbes, las cuales presentan pasaporte como documento de ingreso al país; mientras que un 21.3% presenta cédula de identidad. En el caso de personas de tránsito, usando el país para ir a otro siguiente, por ejemplo, continuar su viaje hacia Chile, el 96% presenta pasaporte.

D) Necesidades de salud

- Del total de personas encuestadas que ingresan al país, un 4.9% de ellas indica tener algún problema de salud y de estas el 76% afirma requerir de un tratamiento por medio de medicamentos. En el caso de las personas encuestadas en Lima Metropolitana, un 9.1% de ellas presenta algún problema de salud y, de estos, el 76.6% afirma requerir de un tratamiento permanente y/o tomar medicamentos diarios.
- Adicionalmente a ésta información se tiene que un 6.9% de las personas encuestadas que salen del país, afirman presentar algún tipo de problema relacionado a su salud. En el caso de Lima Metropolitana solo un 6.4% de las personas encuestadas dice tener un seguro de salud, de estas, el 46.67% se encuentra afiliado a un sistema de salud público y el 53.33% cuenta con un seguro privado.

Según estas estadísticas anteriores, unidas al número de estadísticas de solicitantes de refugio, constatamos que la llegada de migrantes venezolanos ha llevado al planteamiento de la adopción de acciones por parte del gobierno peruano para poder hacer frente a la ola masiva de ingresos. Sin embargo, no existe una regulación interna en cuanto a la problemática de tener ya dentro del país a los ciudadanos venezolanos y menos una regulación al respecto.

Existen diferentes posiciones en cuanto a la magnitud de solicitudes de refugio que se han presentado, planteándose como idea principal el hecho de que los ciudadanos que se encontraran en la frontera del país, al ser solicitante de refugio se le permite trabajar en el país y lo habilita a la obtención de algunos servicios básicos (entre los principales el acceso al SIS para madres gestantes y niños menores de 5 años). De igual forma que una “autorización de trabajo” mientras se desarrollan los trámites, lo que los habilita a trabajar por un plazo de 60 días renovables.

Otra posición es la que habla sobre el hecho de que varios ciudadanos venezolanos llegan sin documentos a las fronteras del país, y al no poder pasar por control migratorio regular, sólo les queda plantear la solicitud de refugio ante la Oficina Desconcentrada del Ministerio de Relaciones Exteriores (ODE) de Tumbes. “Esta situación no se ha producido solo a partir de la exigencia de la presentación obligatoria del pasaporte, sino en numerosos casos donde los ciudadanos venezolanos no contaban con documentos de identidad o estos estaban en muy mal estado e ilegibles, por lo cual los migrantes venezolanos tenían como país principal de ingreso al Perú se debe a la aplicación del PTP, sin embargo la limitación en cuanto a la obtención de este en la actualidad limita el resguardo y formalidad del migrante venezolano, mientras que por otro lado no da ninguna solución al problema”¹²⁷.

Análisis de la problemática:

- A) A inicios de 2018 en el Perú se encontraban alrededor de 150,000 personas venezolanas en condición de residentes, portadoras del permiso temporal de permanencia o que han solicitado el estatus de refugiado. Al mes de junio de este mismo año, esta cifra prácticamente duplicó, llegando a más de 350,000. A inicios del presente año 2019 un aproximado de 495 mil personas se encontraban tramitando documentación para poder regularizar su condición legal dentro del país, y a junio del presente año se tiene la cifra de 120 mil solicitudes de refugio, lo que hace imprescindible profundizar en el diseño de las respuestas que el país emite, éstas deben ser coordinadas y

¹²⁷ Información proporcionada en la ODE Tumbes y por la oficina del ACNUR en esa ciudad.

articuladas apoyando y complementando los esfuerzos del gobierno con la finalidad de obtener flujos de forma equilibrada y estable, en ámbitos relativos prioritariamente a los sectores de salud, educación y acceso al trabajo.

- B) Es fácil observar como análisis que la población venezolana que ingresa al país, lo hace principalmente mediante la frontera con Ecuador por el norte del país, utilizando como medio de transporte el terrestre. La mayoría de las personas entrevistadas viajaron desde Venezuela hasta el Perú sin establecerse en algún otro país. Siendo la región de Tumbes como la de mayor tránsito y la que la mayoría de personas encuestadas utiliza para llegar a otras ciudades elegidas como su destino final. Se puede observar que hasta la fecha la tendencia de los flujos migratorios se encuentra en crecimiento progresivo y continuo.
- C) La mayoría de personas venezolanas que llegan al Perú, y lo hacen por la región de Tumbes se encuentran en situación de vulnerabilidad y necesitan asistencia para cubrir sus necesidades básicas como: alimento, higiene, alojamiento transitorio y transporte hacia sus ciudades de destino. Adicionalmente, es necesario precisar que estas personas requieren de la información necesaria acerca de trámites migratorios, procesos de solicitud de asilo, acceso a la salud, la educación y el trabajo. De esta forma se hace efectivo el apoyo en cuanto el acceso al territorio peruano pero también al acceso a la información de primera mano y poder así tener un mejor registro de estadísticas, control de información y accionar al respecto de este fenómeno migratorio.
- D) Tenemos también que las personas encuestadas se encuentran, en su mayoría, en edad económicamente activa, con algún nivel educativo, ya sea en la educación básica regular o nivel técnico y/o superior. Asimismo, es alto el porcentaje de personas que ha dejado sus estudios superiores sin

completar, por lo que es probable que requieran acceso a servicios educativos en el Perú.

- E) Se confirma, una vez más, el motivo principal por el cual las personas optan por dejar el país de Venezuela, y esto es por razones económicas y/o laborales. La necesidad de la obtención de trabajo dentro de nuestro país para estas personas, así como las oportunidades que encuentran dentro del mercado informal, las pueden exponer a situaciones de explotación laboral, estafas (como ya se ha detallado que sucede en la realidad) y otros riesgos aún más graves relacionados a ser, por ejemplo, víctimas de trata de personas. Referente a esto último, existe información de que el número de víctimas de trata de personas, con fines de explotación sexual va en aumento y que una forma de captación común ha sido a través de falsas ofertas de empleo.
- F) Las cifras que se mencionan en la DTM va acorde con los puntos de referencia para la elaboración de ésta encuesta, dado que se desarrollaron en puntos formales de base de ingreso al país. Pero sin embargo, se tiene conocimiento también que un gran flujo de personas ingresan al territorio peruano por vías no legales o de manera informal, por lo que de ese número de personas no se tiene conocimiento de, como en los datos expresados anteriormente, la mayoría cuenta con algún documento de identidad y si éste se encuentra vigente.

CONCLUSIONES

1. Se han señalado diferentes normativas en aplicación al tema a tratar donde se reconoce al refugiado como sujeto de derecho dentro del marco jurídico del sistema internacional. Formando parte de los derechos humanos dado el carácter de protección que emanan de ellos, las normas y organismos internacionales, teniendo como garantes los principios fundamentales en cada ordenamiento jurídico, y el acceso a beneficios adicionales debido a la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran estas personas.
2. Ahora bien, en el análisis de la problemática internacional de los refugiados, se ha visto que en la realidad los se han visto obligados a salir de su país debido a una amenaza inminente que pone en riesgo o afecta sus derechos humanos. En el caso del estado peruano, los refugiados cuentan con los derechos básicos para su protección pero no se cuenta con regulación interna específica para brindar un salvaguardo de los derechos de estos y el de los migrantes.
3. El 99.06% de los solicitantes de refugio en el país son ciudadanos venezolanos. Existe un desborde de los parámetros legislativos y administrativos establecidos dentro del país para el trato de esta crisis migratoria lo que se evidencia en el ámbito aplicativo. Por lo que se deben desarrollar medidas de acción hacia un régimen de asistencia internacional que velen por el ejercicio de forma eficaz de los derechos fundamentales que ampara el sistema internacional.

RECOMENDACIONES

Dado que existe una evidente situación de vulnerabilidad legislativa en cuanto a las personas que no reciben la condición de refugiado o se encuentran de forma transitoria en el país por motivo de regularización de sus documentos, es que se desarrollarán las recomendaciones en cuanto al tema, teniendo en claro los principales aspectos señalados: Aspecto Legislativo, en cuanto a la conceptualización del término “refugiado” dentro de la normativa internacional y nacional; Aspecto Administrativo, con la denegación de la condición de refugiados a la mayoría de los solicitantes; y Aspecto Aplicativo, con la situación de vulnerabilidad en la realidad de este sector de la población. Ante ésta situación se plantea la óptica de procedimiento en cuanto al tema desde un: Ámbito Nacional y un Ámbito Internacional.

1. Ámbito Nacional

- El estado peruano debe seguir garantizando el derecho de los ciudadanos venezolanos a pedir refugio, debido proceso y tratamiento de su condición migratoria planteando una regulación especial para el caso de los migrantes venezolanos, promoviéndose la información correspondiente entre estados para la correcta regularización migratoria. Así como también velar por el acceso a los derechos básicos como salud, educación, vivienda y alimentación (dado que es el principal problema que sufren los migrantes de este país), tal como lo establece la Ley de Migraciones mediante su

artículo IX promoviendo que el Estado trabaje de manera conjunta y con “una respuesta intersectorial, multisectorial y corresponsabilidades”, regidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el rol importante que cumple la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM).

- Mediante la ampliación territorial de las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores (ODE), debe observarse el reconocimiento de las realidades de cada región, la elaboración de tratamientos en cuanto a regulación documentaria para poder dar seguimiento a cada caso en concreto, desarrollando una autonomía en gestión de trámites administrativos sin la derivación a la sede central en Lima. Aunado a ello mediante la Dirección de Protección y Asistencia Nacional de la Cancillería y otras autoridades competentes, se debe establecer el desarrollo de mesas regionales, descentralización y en un futuro planteamientos de figuras transitorias o flexibilización de normas o creación de un estado de permanencia, en la búsqueda de soluciones de forma sectorial y nacional para lograr que los migrantes que entren dentro del Estado peruano logren la estabilidad integral dentro del país, con objetivo a lo establecido en el Pacto Mundial Marruecos 2018.

2. Ámbito Internacional

- Teniendo como punto de referencia el Plan de Acción de la OIM, se recomienda su utilización en aplicación a la realidad nacional del Perú y en colaboración de los demás estados, por lo que se señala lo siguiente de acuerdo a cada punto: a) Producción y difusión de datos: la cooperación de gobiernos, compartiéndose bases de datos sobre toda la información que poseen sobre los migrantes (documentos de identidad, ingresos, salidas, flujos de migración, antecedentes penales, beneficios migratorios, documentación familiar, entre otros). Mayormente con los estados fronterizos del país por los cuales los ciudadanos venezolanos hacen su ingreso; b) Capacidad y coordinación entre estados; c) Asistencia directa al ciudadano venezolanos en estado de vulnerabilidad, así como también en

los desplazamientos por los países de tránsito; y d) Integración socioeconómica: con la integración sociocultural de las personas migrantes hacia la comunidad y estabilidad económica para el migrante. Mediante experiencias políticas integradas entre el Perú y otros países un mejor control en el ámbito demográfico y reasentamiento de migrantes.

- La constitución de oficinas internacionales dentro del Perú, como la de Naciones Unidas. Con esto se buscaría desarrollar un trabajo de integración con mayor accesibilidad en protección de derechos y el apoyo. Siendo de vital beneficio para nuestro país dado que es el segundo país (después de Colombia) con una población de migrantes más grande en Latinoamérica y el primer país en cuanto a solicitudes de refugio en el mundo. Así mismo, dada la reunión del Grupo de Lima (2018) poder desarrollar una integración entre las autoridades responsables de los temas migratorios entre países colindantes y también con apoyo de los otros, países miembros de las Naciones Unidas y de la Comunidad Andina, para llegar a desarrollar políticas guías y soluciones de asistencia y cooperación consular al estado peruano. Y lo que es mucho más importante, trabajar por el objetivo de que los migrantes vuelvan a su país de retorno.

Corresponde a la comunidad internacional brindar su apoyo al estado peruano, mediante las funciones que llevan a cabo el ACNUR y la OIM, quienes como agencias internacionales cumplen un rol principal en el atender el flujo de migrantes y de refugiados. En ese sentido corresponde al Estado peruano conjuntamente con el apoyo de organismos internacionales, seguir siendo un país que construye una política migratoria respetando los derechos humanos, al mismo tiempo que vele por la seguridad interna y el bien común.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIBROS

1. DÁVALOS MARTÍNEZ, Héctor. *Protección de los derechos humanos de los migrantes en la zona fronteriza Asuntos migratorios en México*, Instituto Nacional de Migración, 2ª reimpresión, México 1997.
2. ESTÉBANEZ, Pilar. *Medicina humanitaria*, España, Ediciones Díaz de Santos, 2005.
3. ESTRADA GONZALES, María. *El Derecho de Ginebra frente a los conflictos armados sin carácter internacional*, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 2006.
4. GALINSOGA JORDÁ, A. *El estatuto de los refugiados en el Derecho Internacional contemporáneo*, 2003.
5. GOODWIN GILL, GUY. *El Refugiado en el Derecho Internacional*. Clarendon Press, 1996.
6. HERNANDO SÁNCHEZ, Raúl. *Código de Derecho Penal Internacional*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2007.
7. LATHAM, Michael. *Hambruna, inanición y refugiados*, Colección FAO: Alimentación y nutrición, N° 29, Nueva York, capítulo 24, 2002.
8. LETTIERI, M. *Protección internacional de refugiados en el Sur de Sudamérica*, Buenos Aires, Ediciones de la UNLA, 2012.
9. MACK, Michelle. *Mejorar el respeto del derecho internacional humanitario en los conflictos armados no internacionales*, Suiza, CICR, 2008.
10. MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando M. *Un mundo sin desarraigo: el Derecho Internacional de las migraciones*, Editorial Catarata, Madrid, 2006.
11. MARTINEZ-PUJALTE, Antonio. *Hacia un concepto constitucional de persona. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N° 11-12, Valencia, 1995.

12. RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *Derechos Humanos, derecho de Refugiados: Evolución y convergencias. Derecho Internacional de los Refugiados*, Fondo Editorial de la PUCP, Lima, 2001.
13. SALMÓN, Elizabeth. *Introducción al Derecho Internacional Humanitario*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Comité Internacional de la Cruz Roja, Lima, 2007.
14. SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel. *El estatuto de los refugiados Cincuenta años después*, Facultad de Derecho de Albacete (UCLM), 2015.
15. VERRI, Pietro. *Diccionario de derecho internacional de los conflictos armados*, Colombia, 2002.

LIBROS TRADUCIDOS

16. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Introducción a la Protección Internacional*, traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas, Suiza, ACNUR, 2005.
17. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. *La Convención de Refugiados*, Cambridge, traducido por ACNUR, 1995.
18. FLECK, D. *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts: Joint Services Regulations*, traducido por el International Committee of the Red Cross, Oxford, Oxford University Press, 1995.
19. PICTET, J. *Commentary on the Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, traducido por el International Committee of the Red Cross, Ginebra, CICR, 1952.

OBRAS PUBLICADAS POR UNA INSTITUCIÓN

20. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos*, ACNUR, 1989.

21. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *La Situación de los Refugiados en el Mundo. Un Programa Humanitario*, Barcelona, ACNUR, 1997.
22. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*, Ginebra, ACNUR, 1992.
23. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado en 2016*, Génova, ACNUR, 2017.
24. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *¿Quién es un refugiado? En La Protección de los Refugiados*, N° 10, ACNUR, Marzo 2009.

TESIS

25. ARREA, Ligia, *El Trabajo Social*, Tesis de Licenciatura en Trabajo Social, Costa Rica, 1995.
26. BREALEY CASTILLO, Collen & ZAMORA YODER, Jeffrey. *El procedimiento de la determinación de la condición de refugiado en Costa Rica, Implicaciones en la realidad migratoria y la consecuente afectación de derechos humanos*, Tesis para optar el grado de Licenciatura en Derecho, 2012.
27. DIBABA KUMMA, Berhanu. *Atención y Evaluación de la Situación de Salud de Entidades Seleccionadas en Refugiados de Somalia y Sudán: Etiopía 1999 – 2005*, Tesis para optar el título en Doctor en Ciencias Médicas, La Habana, 2010.
28. HERNAN OÑA, Hugo. *Análisis de la situación de los refugiados dentro de los objetivos de la política exterior del Ecuador*, Tesis para optar el grado de Magister en Ciencias Internacionales y Diplomacia, Guayaquil, 2013.
29. FERNÁNDEZ ALARCÓN, Susana. *Derecho internacional humanitario y su aplicación en el Derecho interno de Chile: Diferentes visiones de la*

- Jurisprudencia*, Tesis para optar el grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, Universidad de Chile, 2014.
30. GUERRERO VERANO, Martha. *Protección de los derechos de los refugiados y del derecho de asilo en el sistema interamericano de derechos humanos*, Tesis para optar el grado de Doctorado en Derecho, Madrid, 2015.
31. JIMENEZ ALEGRIA, Cesar. *Configurando un país de destino para refugiados: La comunidad de Refugiados en el Perú en el periodo 2002 – 2017 y los retos para el Estado Peruano*, Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno, Lima, 2018.
32. MORALES, Pamela. *La figura del refugiado: tensiones y paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política*, Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Sociología, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Andes, 2010.
33. ROJAS PERALTA, Héctor Alfonso. *El tratamiento a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado venezolanos en los objetivos de la política exterior peruana*, Tesis para optar el grado de Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Lima, Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuellar, 2018.

ARTÍCULOS DE REVISTAS

34. ARNOLD FERNÁNDEZ, Emily & POLLOCK, Stewart. “El derecho de los refugiados al trabajo”, *Revista Migraciones Forzadas*.
35. BUSTOS VALDERRAMA, Crisólogo. “Estudio del artículo tercero del convenio de ginebra de 1949, Relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, y del protocolo adicional ii de 1977”, *Revista de Derecho Chile*, N° 12.
36. BERGANZA, Isabel. “Perú y la Protección a los refugiados”, *Diario el Peruano*, 2017.

37. DIARIO EL CORREO. Mediterráneo: la ruta de la esperanza y la muerte, Nota de prensa, 18 de Octubre del año 2016.
38. GARLICK, Madeline. “¿El camino más concurrido? Los desplazamientos secundarios de los solicitantes de asilo y refugiados”, *Revista Migraciones Forzadas*, RMF 51.
39. GUERRERO VERANO, Martha. “Los refugiados y el derecho de asilo en el contexto internacional”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí*, N° 1, julio – diciembre 2010.
40. HENDERSON, Humberto. "Los tratados internacionales de derechos humanos en el orden interno: la importancia del principio pro homine", *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, Vol. 39, 2004.
41. MARIÑO MENENDEZ, Fernando. “El Concepto de Refugiado en un Contexto de Derecho Internacional General”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, Vol. XXXV, N° 2, 1983.
42. MARSHALL, Janice. “Educación, refugiados y personas desplazadas”, *Revista IIDH: Educación en Derechos Humanos*, vol. 36, 200-2001.
43. REY-SCHYRR, Catherine. “Los Convenios de Ginebra de 1949: un progreso decisivo”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 2da parte, septiembre 1999.
44. STABROPOULOU, Maria. “La protección para los refugiados en Europa: ¿Es hora de una gran reforma?”, *Revista Destino Europa*, RMF 51.
45. TIRADO, Teresa. “EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS. Funciones del ACNUR”, *Revista Relaciones Internacionales*, N° 03.
46. ZETTER, Roger. “Los refugiados, ¿son una carga económica o un beneficio?”, *Revista Migraciones Forzadas*, diciembre 2012.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

47. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Donde Trabaja Perú*, ACNUR, 2018 [ubicado el 13.IV.2018].
Obtenido en <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/peru/>
48. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *El protocolo sobre el estatuto del refugiado*, ACNUR, 2016 [ubicado el 05.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0003.pdf>
49. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Estados partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967*, ACNUR [ubicado el 30.V.2018].
Obtenido en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506>
50. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados*, ACNUR, 2012 [ubicado el 03.IX.2016]. Obtenido en http://www.cajpe.org.pe/geb/images/stories/estatuto_del_acnur.pdf
51. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Estructura y Organización*, ACNUR, 2016 [ubicado el 22.X.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.es/quienes-somos/estructura-yorganizacion>
52. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *La Determinación del Estatuto de Refugiado: ¿Cómo identificar quién es un refugiado?*, N° 2, ACNUR, 2005 [ubicado el 25.X.2016]. Obtenido en <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4c65080ad38>
53. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Las Conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR*, ACNUR, 2016 [ubicado el 28.IX.2016] Obtenido en http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=36

54. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar La Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, ACNUR, 2011 [ubicado el 03.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>
55. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, ACNUR, 2016 [ubicado el 22.X.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/el-acnur/>
56. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, Ginebra, ACNUR, 2007 [ubicado el 03.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf?view=1>
57. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Preguntas y respuestas sobre la Convención de 1951*, ACNUR, 2016 [ubicado el 11.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/elacnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/preguntas-y-respuestassobre-la-convencion-de-1951/>
58. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Salud de los refugiados y la población desplazada*, ACNUR, 2016 [ubicado el 22.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/quehace/asistencia/salud/>
59. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Salud de los refugiados, atención sanitaria y desarraigo*, ACNUR, 2016 [ubicado el 22.IX.2016]. Obtenido en <http://acnur.es/quehace-acnur/asistencia/salud-de-los-refugiados>
60. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Una alimentación sana para una vida sana*, ACNUR, 2016

- [ubicado el 18.IX.2016]. Obtenido en <http://acnur.es/que-haceacnur/asistencia/alimentacion-y-nutricion>
61. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Vivienda*, ACNUR, 2016 [ubicado el 18.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/que-hace/asistencia/vivienda/>
62. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *¿Qué es ACNUR?*, ACNUR, 2016 [ubicado el 22.X.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.es/quienes-somos/acnur-en-el-mundo>
63. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *¿Qué hace Acnur?: Respuesta a la emergencia en Siria*, ACNUR, 2016 [ubicado el 30.X.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/que-hace/respuesta-a-emergencias/emergencia-ensiria/>
64. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Refugiados: los derechos humanos no tienen fronteras*, 1997 [ubicado el 03.XI.2016]. Obtenido en <file:///C:/Users/asus/Downloads/act340031997es.pdf>
65. AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Refugio: En los últimos años el mundo está viviendo una creciente crisis de refugiados y refugiadas. Cada día hay personas que deben tomar la decisión más difícil de su vida: abandonar su hogar en busca de una vida mejor*, 2016 [ubicado el 05.XI.2016]. Obtenido en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/refugio/>
66. ASOCIACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS VENEZUELA. *Curso de Naciones Unidas y Refugiados*, 2016 [ubicado el 25.X.2016]. Obtenido en <http://www.anuvprogramas.org/resources/CURSO%20DE%20ONU%20Y%20REFUGIADOS.pdf>
67. CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (CINU). *Refugiados*, 2016 [ubicado el 03.XI.2016]. Obtenido en <http://www.cinu.mx/temas/refugiados/>
68. COMISIÓN ECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Derechos humanos de los migrantes y refugiados* 2010 [ubicado el 22.IX.2016]. Obtenido en file:///C:/Users/asus/Downloads/UDP_DDHH_2010_VIII.pdf

69. CRUZ ROJA ESPAÑOLA. *Protección de víctimas: población civil, combatientes fuera de combate y bienes culturales*, 2008 [ubicado el 21.X.2016]. Obtenido en http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,12647110&_dad=portal30&_schema=PORTAL30
70. DIARIO GESTIÓN. *Venezolanos en Perú: ¿Cómo impacta al mercado laboral?*, 2018 [ubicado el 06. VI 2018]. Obtenido en <https://gestion.pe/economia/venezolanos-peru-impacta-mercado-laboral225238>
71. DIARIO GESTIÓN. *Perú recibe 8,000 venezolanos por mes, ¿qué decisión tomó el gobierno de PPK?*, 2018 [ubicado el 06. VI 2018]. Obtenido en <https://gestion.pe/economia/peru-recibe-8-000-venezolanos-mes-decisiontomo-gobierno-ppk-225529>
72. DIARIO GESTIÓN. *INEI: Más de 500 mil venezolanos ingresaron al Perú en los últimos 8 meses* [ubicado el 21.VIII. 2019]. Obtenido en <https://gestion.pe/peru/inei-500milvenezolanos-ingresaron-peru-ultimos-8meses-247299>
73. DIARIO LA REPUBLICA. *Venezolanos en Perú: extranjeros podrán solicitar permiso temporal hasta 2019*, 2018 [ubicado el 06. VI 2018]. Obtenido en <https://larepublica.pe/sociedad/1174751-venezolanos-en-peru-extranjerospodran-solicitar-permiso-temporal-hasta-2019>
74. DIARIO PERÚ 21. *¡En regla! Casi 500 mil venezolanos realizaron gestiones para acogerse al PTP*, 2019 [ubicado el 07. VIII. 2019]. Obtenido en <https://peru21.pe/peru/permiso-temporal-permanencia-495-milvenezolanos-realizaron-gestiones-acogerse-ntp-450876?foto=5>
75. DIARIO LAS AMÉRICAS. *Perú dicta medidas a favor de inmigrantes venezolanos*, 2017 [ubicado el 03.VI.2018]. Obtenido en <http://www.diariolasamericas.com/americas-latina/peru-dictamedidas-favorinmigrantes-venezolanos-n4111434>
76. FISAS, Vicenç. *Cultura de paz en tiempos de crisis*, 2010 [ubicado el 02.IX.2016]. Obtenido en http://escolapau.uab.cat/img/programas/cultura/tiempos_crisis.pdf

77. FLEEING CRISES, *Nine Facts About Venezuelan Refugees*, 2016 [ubicado el 23.V.2018]. Obtenido en <https://borgenproject.org/facts-about-venezuelan-refugees/>
78. GURMENDI, Alonso. *El Perú y la crisis de los refugiados*, 2016 [ubicado el 20.IX.2016] Obtenido en <http://peru21.pe/opinion/alonso-gurmendi-peru-ycrisis-refugiados-2227209>
79. GUTERRES, António. *Educación*, ACNUR, 2016 [ubicado el 20.IX.2016]. Obtenido en <http://www.acnur.org/que-hace/asistencia/educacion/>
80. MENDOZA, Juan. *¿Cuáles son los efectos de la inmigración venezolana al Perú?*, DIARIO EXITOSA, 2018 [ubicado el 06. VI 2018]. Obtenido en <https://exitosanoticias.pe/opinion-an-mendoza-cuales-los-efectos-lainmigracion-venezolana-al-peru/>
81. MIGRACIÓN VENEZOLANA: ESPECIALISTAS EXPLICAN SU IMPACTO EN EL PERÚ, 2018 [ubicado el 01. VI 2018]. Obtenido en <http://www.americatv.com.pe/noticias/internacionales/migracionvenezolana-especialistas-explican-su-impacto-peru-n310305>
82. MONITOREO DE FLUJO DE MIGRACIÓN VENEZOLANA EN EL PERÚ, 2018 [ubicado el 01. VI 2018]. Obtenido en <https://reliefweb.int/report/peru/dtm-ronda-3-monitoreo-de-flujo-de-migracin-venezolana-en-el-matriz-de-seguimiento-del>
83. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, UNESCO, 2016 [ubicado el 22.X.2016]. Obtenido en <http://www.cinu.org.mx/negocios/acnur.htm>
84. ORGANISMO DE LAS NACIONES UNIDAS. *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, ONU, 2013 [ubicado el 25.X.2016]. Obtenido en <http://www.un.org/youthenvoy/es/2013/09/oficinadel-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-refugiados/>
85. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Principios Fundamentales*, UNESCO, 2016 [ubicado el 11.IX.2016]. Obtenido en <http://www.unesco.org/new/es/education/themes/leading-the->

[internationalagenda/right-to-education/normative-action/fundamental-principles/](#)

86. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Refugiados*, UNESCO, 2016 [ubicado el 03.XI.2016]. Obtenido en <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/refugees/index.html>
87. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 2017 [ubicado el 21.V.2018]. Obtenido en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/006.asp>
88. PÉREZ LUÑO, A. *La seguridad jurídica*, 1991 [ubicado el 15.X.2016]. Obtenido en: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/seguridadjuridica/seguridad-juridica.htm>
89. PORTAL INFORMATIVO LA MULA. *El Perú inicia conversaciones con Acnur para recibir a refugiados sirios que escapan de la guerra*, 2015 [ubicado el 20.IX.2016]. Obtenido en <https://redaccion.lamula.pe/2015/09/11/el-peruincia-conversaciones-con-acnur-para-recibir-a-refugiados-sirios-queescapan-de-la-guerra/gabrielachiappe/>
90. PORTAL INFORMATIVO SPUTNIKNEWS. *Cumbre de la ONU sin compromisos tangibles para refugiados y migrantes*, 2016 [ubicado el 18.IX.2016]. Obtenido en <https://mundo.sputniknews.com/politica/20160920/1063567461/ONUrefugiados.html>
91. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES. *El 80 por ciento de las personas venezolanas ingresa al Perú con pasaporte*, 2018 [ubicado el 01. IX. 2018]. Obtenido en <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/el-80por-ciento-de-las-personas-venezolanas-ingresa-al-peru-con-pasaporte/>
92. SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES. *Informe Migratorio: Características sociodemográficas de ciudadanos venezolanos que tramitaron el Permiso Temporal de Permanencia-PTP en el Perú 2017-2018*, 2018 [ubicado el 09.VIII.2019]. Obtenido en <https://www.migraciones.gob.pe/comunicaciones/publicaciones/Caracteristicas-sociodemograficas-de-ciudadanos-venezolanos.pdf>

93. UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTROYA. *Refugiados en Lima*, 2018 [ubicado el 16.IV.2018]. Obtenido en https://www.uarm.edu.pe/archivo/a1849191d077b268_green

NORMAS LEGALES

94. Constitución Política del Perú
95. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951
96. Declaración de Nueva York de 2019
97. Decreto Supremo N°007-218-IN
98. Decreto Supremo N° 119-2003-RE – “Reglamento de la Ley del Refugiado”
99. IV Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra de 1949
100. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967
101. Ley N° 27891 – “Ley del Refugiado”
102. Resolución de Superintendencia N° 000270-2018
103. Resolución de Superintendencia N°000309-2018