

Universidad Católica de Santa María
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela Profesional de Derecho



**LA CRISIS HUMANITARIA EN VENEZUELA Y SUS EFECTOS EN EL
DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN EL PERÚ Y EN EL
TRATAMIENTO MIGRATORIO DE LOS CIUDADANOS VENEZOLANOS**

Tesis presentada por la Bachiller:

**Portocarrero Vera,
Yomira Marisol**

para optar el Título Profesional de
Abogada

Asesor:

**Mg. Fernández Huaranca, Julio
Martín**

Arequipa- Perú

2020

DICTAMEN DE COMISIÓN EVALUADORA

DE : Dr. Neil Hernán Tejada Pacheco
A : Dr. Gabriel Torreblanca Lazo
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas – Escuela de Derecho
REFERENCIA : Borrador de Tesis titulada “La crisis humanitaria en Venezuela y sus efectos en el Derecho Internacional de los Refugiados en Perú y en el tratamiento migratorio de los ciudadanos venezolanos”
FECHA : 13 de julio 2020

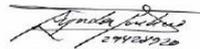
En relación con el asunto de la Referencia, emito dictamen sobre el Borrador de Tesis presentado por la señorita **Yomira Marisol Portocarrero Vera**. Así debo expresar que:

Luego de la revisión completa del mencionado Borrador podemos señalar que la hipótesis planteada fue probada y los objetivos cumplidos con dicha investigación, la cual estuvo acorde a las líneas de investigación que tienen la Escuela.

Finalmente, a través de las conclusiones se termina la investigación de una forma concreta y sencilla que permite su fácil entendimiento. Esto se complementa de forma clara con las sugerencias efectuadas; por tanto:

Procedo a APROBAR el presente Borrador, salvo opinión en contrario.

Atentamente,



Dr. Neil Tejada Pacheco – 2878

Docente Dictaminador

DICTAMEN DE BORRADOR DE TESIS

Visto el Borrador de Tesis:

“LA CRISIS HUMANITARIA EN VENEZUELA Y SUS EFECTOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN PERÚ Y EN EL TRATAMIENTO MIGRATORIO DE LOS CIUDADANOS VENEZOLANOS”

Presentado por la Bachiller:

PORTOCARRERO VERA, Yomira Marisol

Para optar el Título Profesional de:

ABOGADO

El suscrito miembro de la Comisión Evaluadora, designado mediante Resolución N.º 006–Coord.PP–FCJYP–2020, paso a informar lo siguiente:

Que en vista que la graduanda trata de demostrar que existe una “Violación masiva de derechos humanos, en Venezuela”, motivo por el cual, propone, la pertinencia que todo ciudadano procedente de dicho país, se le otorgue la condición de refugiado:

- Que en el **CAPÍTULO I: CONCEPTOS BÁSICOS**, se limita a transcribir definiciones de migrante, refugiado y asilo, solo se aboca a reproducir conceptos y no realiza un análisis de las implicancias de estas figuras, que es muy importante para contextualizar, la investigación.
- En el **CAPÍTULO II: DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS**, menciona que se basa en su experiencia personal, en el área de refugiados de la Oficina Desconcentrada en Arequipa, sin embargo solo se limita describir el procedimiento para la obtención de la calidad de refugiado.
- En el **CAPÍTULO III: VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS**, se considera que es útil, siempre y cuando, lo contextualice dentro del capítulo IV y no en un capítulo separado, donde menciona las definiciones de “VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS”, y detalla tratados internacionales y casos de la Corte Interamericana de Derecho Humanos, que no se enfocan específicamente en el caso de Venezuela.
- En el **CAPÍTULO IV: DETERMINACIÓN DE VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA: ANÁLISIS DE LA CRISIS HUMANITARIA Y MIGRATORIA DE LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS**, es propiamente la tesis, que si es el motivo de análisis:

La primera parte la crisis económica en Venezuela, no constituye una violación masiva de los Derechos humanos (páginas 62 a 63)

La Segunda sobre la violación a los derechos Civiles y políticos, si es la médula de la investigación, (ejecuciones extrajudiciales, Detenciones arbitrarias, Torturas y malos tratos), son relevantes pero no determina que sea una actuación sistemática de dicho Estado, producto del cual, no hay en concreto, una situación que sea considerada como una crisis humanitaria, sin embargo no deja de ser relevante el análisis expresado por la investigadora (páginas 63 a 69)

Respecto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sería complejo, afirmar que esto constituye una violación masiva de los derechos humanos, respecto a la situación de crisis económica por la que pasa ese país.

Por otro lado se advierte, que se basa en información del ACNUDH, lo que debería contrastar con otras fuentes.

Tendría que sustentar que el refugio es una opción migratoria, por que solo es visto, desde el sesgo, del migrante, pero no así del país que otorga refugio, como el Perú, que no está en la capacidad material admitir número muy grande de personas en esa condición.

- Sobre el CAPÍTULO V: IMPLICANCIAS DE DETERMINAR QUE EL CONTEXTO ACTUAL DE VENEZUELA CALIFICA COMO VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS, resulta redundante respecto al anterior, se pudo haber incluido en el capítulo anterior. La Comisión Especial de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores (CEPR), que analiza individualmente si cada persona que presenta una solicitud de refugiado debe aceptarse. La investigadora propone, que se deben acepta el casi millón de solicitudes de ciudadanos provenientes de Venezuela, esto es contradictorio porque es un análisis delicado porque cada país debe ser riguroso en revisar que tipo de migrante, se le da la condición de refugiado, esto el acceso de personas de peligrosidad. Por otro lado menciona, el reconocimiento colectivo de los refugiados venezolanos, pero no ha sustentado ese tema, lo que tendría implicancias distintas.
- Respecto de las conclusiones, afirma que ha demostrado que en la república Bolivariana de Venezuela existe, efectivamente, un contexto de violación masiva de derechos humanos, pero por temas de mala gestión o crisis económicas, si corresponde ejecuciones extrajudiciales, torturas, malos tratos, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias. En la segunda conclusión, esta la propuesta que sería muy discutible, pero, tiene fundamentos que sostienen a la misma, como que el procedimiento de reconocimiento individual de la condición de refugiado no resuelve del todo el problema, y se considera necesaria la aplicación de un reconocimiento primigenio y colectivo, esto último es a mi criterio, lo que se debe ahondar para justificar la investigación.
- Respecto a las sugerencias, se propone que el Estado peruano, específicamente, Cancillería, realice un estudio, para declarar que en Venezuela existe violación masiva de derechos humanos, esto es bastante forzado, dado que el Perú, no tiene que perder de vista la perspectiva de todo Estado en el contexto internacional, de intervención en asunto internos, para lo cual no se ha logrado un consenso internacional.
- No obstante las observaciones mencionadas, se considera que se ha hecho una investigación, que aporta información valiosa al fenómeno migratorio y resaltando la seriedad con la que se ha plasmado dicha información.

El suscrito considera que este borrador cumple con las condiciones mínimas para su aprobación, en el contexto de una investigación de nivel de pregrado, recalcando que la investigadora debe reforzar y detallar su propuesta del reconocimiento primigenio y colectivo.

Haciendo énfasis, que será responsabilidad de la graduanda, levantar las observaciones efectuadas, en el documento final, el mismo que deberá ser verificado por el jurado evaluador.

Arequipa, 31 de julio de 2020



Mgter. Saulo Y. Peralta Franzis



*“Nadie pone a sus hijos en un bote a
menos que el agua sea más segura que la
tierra”*

Warsan Shire

*“Unless those with a voice stop shouting
or aguing about refugees and migrants,
those without a voice will continue to die”*

Filippo Grandi

Dedicatorias

A todas las personas que han huido de Venezuela, que han cruzado miles de kilómetros en búsqueda de nuevas oportunidades. A todos los que han perdido la vida en ese transcurso. Y a todas las personas que trabajan incansablemente por salvaguardar los derechos de los migrantes y refugiados



RESUMEN

La crisis humanitaria en Venezuela ha ocasionado que más de 5 millones de personas huyan en los últimos 3 años, y casi medio millón son solicitantes de refugio en el Perú, según la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V, 2020). Es la segunda crisis de migrantes y refugiados más grande en la historia, después de Siria; y nuestro país tiene la mayor cantidad de solicitudes pendientes de ser resueltas en la región latinoamericana, en donde el Estado busca elementos de persecución en los solicitantes para reconocerlos como refugiados, criterio que no aplica para la mayoría.

¿Será que acaso nos encontramos frente a una migración de refugiados? Para responder esta pregunta, fue necesario determinar que este contexto de crisis humanitaria se traduce en una situación de violación masiva de derechos humanos (supuesto contemplado en la definición de refugiado de nuestra norma). Ello se logró a través de la recolección y comparación de distintos estándares internacionales en la materia, elaborando finalmente una síntesis de los mismos, para así fijar los criterios de determinación de un escenario de violación masiva de derechos humanos y subsumirlos en la situación que atraviesa hoy Venezuela.

La presente tesis evidencia un aporte para el Derecho Internacional de los Refugiados y su aplicación en el Perú, dado que proporciona estos criterios basados en estándares internacionales y normas *ius cogens* del Derecho Internacional Público. Los mismos que sirven como herramientas de interpretación de nuestras normas, permitiendo que el Estado reconozca como refugiados a aquellas personas en espera de una respuesta, y a las que soliciten refugio en adelante, por tener derecho a protección internacional. Finalmente, para que esta protección sea eficaz, se propone realizar un reconocimiento colectivo o *prima facie*, tomando en cuenta sus efectos en el tratamiento migratorio de los refugiados de origen venezolano.

Palabras clave: Venezuela, crisis humanitaria, violación masiva de derechos humanos, refugiado, solicitante de refugio, reconocimiento *prima facie*.

ABSTRACT

The humanitarian crisis in Venezuela has caused more than 5 million people to flee their country in the last 3 years, and almost half a million are asylum seekers in Peru, according to the Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela (R4V, 2020). This is the second greatest migrant and refugee crisis in history, and our country has the most applications of asylum, in latin america, pending to be resolved, in those which the Peruvian State looks for persecution elements to recognize them as refugees, a criteria that doesn't always fit in every case.

Could it be that we are facing a refugees migration? To answer this question, it was necessary to determine that this humanitarian crisis context can be established as a massive violation of human rights situation (one of the refugee definition contemplated in our legislation). That was achieved through the harvest and comparison of the different international standards in the field, developing a synthesis of them, to finally set the criteria of a massive violations of human rights scenario, and subsume them in the Venezuelan situation.

The present research means a contribution to the International Refugee Law, a its application in Peru, given that it provides these criteria based on international standars and *ius cogens* rules of International Public Law. Those which can be used as interpretation tools of peruvian law, letting the State to recognize as refugees those people awaiting for decision, an those who will apply for asylum onwards, for being entitled of international protection. Last, for this protection to be effective, it's recomendada a collective or *prima facie* status detemination, bearing in mind the effects on the Venezuelan refugees migration treatments.

Key words: Venezuela, humanitarian crisis, massive violation human rights, refugee, asylum seeker, *prima facie* status determination.

INTRODUCCIÓN

“Migration should be a choice, not a necessity”

Vitit Muntarbhorn

El fenómeno migratorio ha estado presente desde los inicios de la conformación de la sociedad, más allá de los distintos motivos por los que se movilizan las personas de un lugar a otro; somos y seremos siempre seres migrantes por naturaleza. Este fenómeno lo hemos vivido de una forma masiva por primera vez en nuestra región, y en nuestro país; como consecuencia de la inmigración de ciudadanos venezolanos en los últimos 3 años, ocasionada por la crisis humanitaria de su país; y definitivamente ningún país se encontraba preparado para ello. Fenómeno migratorio que en el año 2020 podría superar al éxodo sirio, la crisis de refugiados más grande en la historia (Adrianzen, 2019).

Ante la incertidumbre migratoria originada por la permanencia y el ingreso irregular de cientos de miles de ciudadanos venezolanos en el país, ha originado que la figura de la solicitud de refugio sea utilizada como medio para permanecer en nuestro país de manera regular. Pero, ¿realmente estamos frente a un abuso de la solicitud de refugio? ¿o acaso nos encontramos frente a un verdadero escenario de migración de refugiados que requieren de la protección internacional de derechos humanos que el Estado peruano brinda a las personas que califican como tal?

Para responder estas interrogantes, resulta necesario realizar una investigación con el fin de demostrar que la crisis humanitaria en Venezuela se traduce en una “violación masiva de derechos humanos” (supuesto contemplado en nuestra legislación dentro de la definición del refugiado); pues de ser así, estaría en juego: 1) el cumplimiento del rol garantista que el Estado peruano tiene frente a los refugiados (en el marco del cumplimiento de la Ley del Refugiado y su Reglamento); y en especial, 2) la tutela de derechos humanos de tantísimos ciudadanos venezolanos que permanecen hoy en nuestro país con el deseo de poder darle un nuevo comienzo a sus vidas y que podrían ser considerados como refugiados.

Para ello es que, no solo se analizará la problemática desde una perspectiva interna (Derecho Migratorio e impactos de la migración), sino también, desde una perspectiva internacional, tomando en cuenta los tratados que desarrollan la protección internacional de los refugiados, investigaciones y manuales creados por organismos internacionales especialistas en la materia y jurisprudencia a nivel regional. Todo ello con el objetivo de

fijar los criterios internacionales para la determinación de un escenario de violación masiva de derechos humanos, que nos permita subsumir la situación de crisis que actualmente Venezuela atraviesa en dicho escenario.

Siendo esto así, la presente investigación se dividirá en cinco capítulos: en el primero se desarrollarán los conceptos y definiciones básicas para el posterior entendimiento de los sujetos de protección internacional; en el segundo analizaremos tanto los contextos históricos de los diferentes instrumentos internacionales que desarrollan el derecho internacional de los refugiados, como lo desarrollado por jurisprudencia y *soft law*¹ en la materia; en el tercero, se fijarán criterios en base a los estándares internacionales en la materia, para la identificación de situaciones de violación masiva de derechos humanos; para así, en el cuarto capítulo, analizar si la situación actual de Venezuela podría ser calificada como violación masiva de derechos humanos, y de ser así, en el quinto, desarrollar las implicancias de ello.

De poder comprobar la hipótesis planteada, ello me permitirá proponer mejoras en la aplicación de la Ley del Refugiado y su Reglamento, con objetivo de realizar un reconocimiento adecuado de la condición de refugiado de todas aquellas personas que tienen aún su solicitud pendiente ante la Comisión Especial para los Refugiados.

Por último, me gustaría agregar que la finalidad de esta investigación es también poner al descubierto que tenemos un problema latente en nuestro país, y que está siendo manejado a través de políticas migratorias, que tienen su mayor enfoque en la protección de la soberanía nacional, y no de la persona humana. No se quiere expresar que no es importante la protección de la soberanía nacional, pero no tendría sentido pretender protegerla con extremas medidas migratorias; cuando el fin primordial del Estado es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad; siendo este un principio constitucional que no hace distinción alguna entre migrantes y nacionales, y que no se está cumpliendo para los migrantes venezolanos pasibles de ser reconocidos como refugiados.

¹ Según la definición del diccionario de la (Real Academia Española), son aquellos actos jurídicos que sin tener fuerza vinculante obligatoria contienen las pautas inspiradoras de una futura regulación de una materia, abriendo paso a un posterior proceso de formación normativa.

ÍNDICE

DICTÁMENES APROBATORIOS

DEDICATORIA

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

RESUMEN 7

ABSTRACT 8

INTRODUCCIÓN 9

CAPÍTULO I CONCEPTOS BÁSICOS 1

1. Migrante internacional 2

2. Refugiado..... 3

2.1. Según la corriente 3

2.2. Según el tiempo 6

2.3. Definición peruana de refugiado 7

2.4. Asilo político: Diferencias 9

3. Solicitante de refugio..... 10

3.1. Principio de No Devolución 10

4. Niños, niñas y adolescentes No Acompañados (en adelante NNA) 13

5. Apatridia 14

CAPÍTULO II DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS 17

1. Antecedentes históricos 18

2. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 19

3. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 20

4. Instrumentos jurídicos regionales 20

4.1. África..... 21

4.2. América..... 22

4.3. Europa..... 23

4.4. Asia y el Medio Oriente 23

5. El Derecho Internacional de los Refugiados en el Perú 24

5.1. La Ley del Refugiado y su Reglamento: Antecedentes normativos y nacimiento de este ordenamiento jurídico 24

5.2. Determinación de la condición de refugiado 25

2.5.2.1. El procedimiento de evaluación para el reconocimiento de la condición de refugiado 26

5.3. Deber internacional del Estado peruano de brindar protección internacional: ¿se está cumpliendo actualmente?	30
CAPÍTULO III VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS.....	38
1. Estándares internacionales sobre la violación masiva de derechos humanos.....	40
1.1. Criterio cualitativo:	42
a. Violaciones graves y manifiestas:	42
1.2. Criterio cuantitativo:.....	43
a. Violaciones sistemáticas:	43
2. Desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de violación masiva de derechos humanos	47
CAPÍTULO IV DETERMINACIÓN DE VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA: ANÁLISIS DE LA CRISIS HUMANITARIA Y MIGRATORIA DE LOS ÚLTIMOS 3 AÑOS	50
1. Crisis humanitaria en Venezuela	51
1.1. Situaciones de violaciones masivas de derechos humanos	52
A. Derechos Civiles y Políticos.....	52
B. Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	58
2. Crisis migratoria de ciudadanos venezolanos	60
2.1. Impacto en la región latinoamericana	61
2.2. Impacto en el Perú	63
2.2.1. Política Migratoria implementada.....	64
2.2.2. La solicitud de refugio vista como una “opción migratoria”	68
CAPÍTULO V IMPLICANCIAS DE DETERMINAR QUE EL CONTEXTO ACTUAL DE VENEZUELA CALIFICA COMO VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS	69
1. Implicancias en el Derecho Internacional de los Refugiados aplicado en el Perú	70
1.1. Reconocimiento prima facie.....	70
2. Implicancias en el tratamiento migratorio de los refugiados	71
3. Análisis de las oportunidades que el Estado peruano tiene frente a este escenario	72
3.1. Impacto laboral	72
3.2. Impacto fiscal	73
3.3. Impacto en la cobertura de seguro de salud.....	73
CONCLUSIONES	75
PROPUESTA DE MEJORA	76
REFERENCIAS	78
ANEXO: PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APROBADO	88



CAPÍTULO I CONCEPTOS BÁSICOS

1. Migrante internacional

Si bien es cierto, no existe una definición universalmente aceptada para el término “migrante”. Y por ello, que se ha considerado oportuno tomar definiciones desarrolladas por instrumentos internacionales, relacionados al estudio que Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM) han realizado en los últimos años para analizar el Derecho Internacional de los Refugiados.

En el trabajo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (1988) se establece la base conceptual del migrante internacional, definiéndolo como una persona que está viviendo en un país distinto al de su nacionalidad o residencia habitual; entendiendo esta última como aquel país en el cual la persona tiene un lugar para vivir, y en donde normalmente permanece el periodo diario de descanso. Cabe mencionar que, dentro de esta definición, no se consideran como migrantes internacionales a aquellas personas que viajan al extranjero temporalmente por motivos de recreación, vacaciones, negocios, tratamientos médicos o peregrinaciones religiosas, ya que estas situaciones no implican un cambio en el país de residencia habitual. Hay que mencionar, además que, en este mismo trabajo, se distingue entre migrantes de largo plazo y de corto plazo definiendo los primeros como aquellas personas que se movilizan por un periodo mínimo de un año, por lo que el país de destino se convierte en su nuevo país de residencia habitual; mientras que los segundos lo hacen por un periodo mínimo de 3 meses, pero menor a un año.

Para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2017), el término “migración” engloba una gran variedad de movimientos y situaciones que involucran a todo tipo de personas; y en especial destaca que la migración internacional es un fenómeno complejo que se conecta con una multiplicidad de aspectos económicos, sociales y de seguridad que afectan nuestras vidas diarias en un mundo cada vez más interconectado; pues hoy más que nunca, la migración afecta a todos los Estados y personas en esta era de globalización y ha ayudado a mejorar la vida de las personas tanto en los países de origen como en los países de destino ofreciendo oportunidades

a millones de personas en el mundo para forjar vidas seguras y significativas en el extranjero.

Sin embargo, no toda migración ocurre en circunstancias positivas y/o voluntarias. En los últimos años hemos visto alrededor del mundo un aumento en la migración y en el desplazamiento involuntario de muchas personas, causados por: conflictos, persecución, degradación medio ambiental y falta de seguridad y oportunidad para el ser humano originadas por crisis económicas, sociales y humanitarias en sus países de origen.

Por último, es necesario resaltar que el Estado peruano, “reconoce el aporte de los migrantes internacionales a la cultura, economía, ciencia y diversas facetas del desarrollo de las naciones” (Decreto Legislativo 1350 de 2017, Ley de Migraciones del Perú, Principio III, 07 de enero. [Perú]). Principio que deberá regir en todo momento para el tratamiento del migrante internacional.

2. Refugiado

Para la definición de este término, se tendrán en cuenta 2 clasificaciones:

- Según la corriente: Declarativa (por mandato y estatutarios) y constitutiva
- Según el tiempo: Definición clásica y definiciones “ampliadas”

Las mismas que serán analizadas, con el fin de saber cómo es que el Estado peruano ha establecido una definición propia de refugiado.

Finalmente, también se expondrán las diferencias entre refugiado y asilado político, figuras que suelen ser confundidas.

2.1. Según la corriente

La corriente declarativa, postula que una persona tendrá la condición de refugiado, sin necesariamente, solicitar dicha condición y posteriormente contar con el reconocimiento por parte del Estado receptor. Y, por lo tanto, podrá ser amparada bajo protección internacional.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, abril, 2019) adopta esta corriente, pues para ellos, una persona es un refugiado en el sentido de la Convención de 1951, tan pronto cumpla con los criterios contenidos en la definición de la mencionada convención. Esto ocurrirá necesariamente antes del momento en que su *status* de refugiado sea reconocido formalmente. Por lo que, el reconocimiento de la condición de refugiado no lo hace un refugiado, pero sí declara que lo es; añadiendo que una persona no se convierte en refugiado como consecuencias del reconocimiento, más bien es reconocida porque ya es un refugiado.

Dentro de esta corriente declarativa, ACNUR ha considerado también 2 tipos de clasificación: los refugiados estatutarios, y los refugiados por mandato.

- **Refugiados estatutarios:** la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ([Convención de 1951] 28 de julio de 1951), establece que serán refugiados estatutarios aquellas personas que son consideradas como refugiados bajo las disposiciones de instrumentos internacionales precedentes a este mismo instrumento de la siguiente forma:

Para los propósitos de la presente convención, el término “refugiado” hará referencia a cualquier persona que:

- (1) Sea considerada como refugiado bajo los Acuerdos del 12 de Mayo de 1926 y del 30 de Junio de 1928, o bajo las Convenciones del 28 de Octubre de 1933 y del 10 de Febrero de 1938, el Protocolo del 14 de Setiembre de 1939, o la Constitución de la Organización Internacional para los Refugiados.

Las Decisiones de *no elegibilidad* tomadas por la Organización Internacional de los Refugiados durante el desarrollo de sus actividades no deberán impedir el reconocimiento del *status* de refugiado de las personas que cumplen las condiciones del párrafo 2 de esta sección. (artículo 1 A)

Todos los instrumentos mencionados en el numeral (1) fueron considerados dentro de esta definición con el fin de proveer un nexo con el pasado y asegurar la continuidad de la protección internacional de los refugiados que se convirtieron en una preocupación para la comunidad internacional en

varios momentos anteriores. Estos instrumentos, al día de hoy, han perdido su significancia, por lo que un análisis de los mismos en la presente investigación sería innecesario. Sin embargo, una persona considerada como refugiado bajo los términos de cualquiera de estos instrumentos es automáticamente un refugiado bajo la Convención de 1951. Al igual que aquellas personas que cuenten con el llamado “Pasaporte Nansen” o el “Certificado de elegibilidad” emitido por la Organización Internacional de los Refugiados (durante su tiempo de funcionamiento), siempre y cuando no les sean aplicables alguna de las cláusulas de exclusión o cesación establecidas en la Convención de 1951.

- **Refugiados por mandato:** Para ACNUR (abril, 2019) un refugiado por mandato es aquella persona que califica para la protección que las Naciones Unidas provee a través del mismo ACNUR, de acuerdo a su estatuto, así como también de las posteriores resoluciones de la Asamblea General que aclaran el panorama de la competencia de ACNUR, independientemente de si la persona se encuentra en un país firmante de la Convención de 1951, su Protocolo, o cualquier instrumento regional sobre refugiados que sea relevante; o si esta persona ha sido reconocida en el país receptor como refugiado bajo estos instrumentos internacionales.

Siendo esto así, un refugiado bajo el mandato de ACNUR (2017), es todo individuo que se encuentra fuera de su país de nacionalidad o habitual residencia y que no desea o no puede regresar debido a serias amenazas a su vida, integridad física y libertad, como resultado de violencia indiscriminada u otros eventos que perturben gravemente el orden público.

Ahora bien, **la corriente constitutiva** postula que una persona tendrá la condición de refugiado una vez que el Estado receptor lo haya reconocido como tal, a través del procedimiento que tenga destinado para ello. Por lo tanto, esa persona, luego de haber atravesado por todo el procedimiento, y posteriormente habiendo sido reconocido como refugiado, recién podrá gozar de protección internacional, jamás antes.

Esta corriente es mayormente seguida por los Estados que tienen procedimientos especialmente establecidos para el reconocimiento de la condición de refugiado (uno de ellos es el Perú) y, por lo tanto, son en estos países donde se hace la

distinción necesaria entre “refugiado” y “solicitante de refugio” (término que será desarrollado en adelante).

2.2. Según el tiempo

La definición de “refugiado” tiene varias acepciones, una de ellas es la clásica (contemplada en la Convención de 1951 y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados ([Protocolo de 1967], 31 de enero de 1967); y otras son “ampliadas” (desarrolladas por Convenciones Regionales posteriores a la Convención de 1951). Cada una de ellas serán expuestas a continuación, para así poder entender el origen de la definición de refugiado contemplada en nuestra legislación.

- Definición clásica del refugiado:

Un refugiado es una persona que debido a fundados temores de ser perseguido por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular u opinión política: i) se encuentra fuera de su país de origen o residencia habitual, ii) no puede o no desea acogerse a la protección de ese país, o regresar al mismo, debido al temor de ser perseguido y; iii) no se encuentra explícitamente excluido de la protección internacional o, su estatus de refugiado no ha cesado debido al cambio de circunstancias en su país de origen. (Convención de 1951, artículo 1, 28 de julio de 1951)

- Definiciones “ampliadas” del refugiado: Una de estas acepciones se encuentra contenida en la Convención de la Organización por la Unión Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África ([Convención de la OUA de 1969], 10 de setiembre de 1969). Esta convención incorpora una definición regional de refugiado que incluye a: “cualquier persona obligada a abandonar su país debido a la agresión externa, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que perturben gravemente el orden público, ya sea en totalidad o parte de su país de origen o nacionalidad” (artículo 1).

Como se puede apreciar, es una definición que contempla otros supuestos, muy distintos a la definición clásica.

Algo semejante ocurre con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados ([Declaración de Cartagena], 22 de noviembre de 1984) pues en ella se

desarrolla una definición contemporánea mucho más amplia aun, ya que incluye a:

Personas que huyen de su país debido a que su vida, su seguridad y su libertad se han visto amenazadas por situaciones de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Tercera Conclusión).

2.3. Definición peruana de refugiado

Ahora veamos la definición de refugiado contemplada en la Ley 27891, Ley del Refugiado (20 de diciembre de 2002, [Perú]) la misma que ha surgido como una especie de híbrido que ha concentrado las tres definiciones anteriormente vistas. Pues para nuestros legisladores 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). (Artículo 3)

De todo lo anterior se infiere que efectivamente el Perú ha demostrado un carácter garantista al tomar en cuenta en los incisos a) y c) la definición clásica de refugiado contemplada en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967 (los mismos que han sido ratificados en los años 1964 y 1983 respectivamente); y en

el inciso b) las definiciones regionales (de manera parcial) consideradas tanto por la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena. Significando ello que tanto nuestra Ley del Refugiado como su Reglamento (Decreto Supremo 119-2003-RE, Aprueban Reglamento de la Ley del Refugiado, 22 de diciembre de 2003 [Perú]) son herramientas que han sido creadas pensando en el deber de protección internacional que tiene el Perú frente a los refugiados; las mismas que deberán ser activadas cada vez que una persona extranjera alegue tener la condición de refugiado.

Llegados a este punto, es necesario destacar las diferencias entre migrante y refugiado, para así evitar futuras confusiones, en el uso de estos términos. Para ello, es que podemos tomar en consideración la definición del término “migrante” de Nicholson, F. y Kumin, J. (2017):

El término “migrante” es normalmente conocido para describir a alguien que decide movilizarse, no por una amenaza directa de persecución o muerte, sino para mejorar su calidad de vida buscando mejores condiciones de trabajo o educación, reunirse con su familia; u otras razones. A diferencia de los refugiados, los migrantes gozan de la protección de sus gobiernos, incluso en el extranjero, y si regresan a su país de origen, continuarán recibiendo dicha protección. Y por lo tanto no gozan de una protección como los refugiados; a menos que un migrante alegue tener temores fundados de persecución por alguna de las razones contempladas en la Convención de 1951 o por alguna definición establecida en una convención regional sobre refugiados. Los migrantes, al igual que los refugiados, están protegidos bajo el derecho internacional de los derechos humanos. (p. 258)

Todo lo anteriormente mencionado, posibilita realizar una clasificación de género-especie respecto de los migrantes y refugiados, concluyendo que el término “migrantes” engloba a todas las personas que hayan salido de su país de residencia habitual, independientemente de las razones que lo hayan motivado a hacerlo. Mientras que los refugiados son personas que tienen derecho a protección internacional. Esta distinción resulta fundamental para el desarrollo de la presente investigación, puesto que se evidenciará que los ciudadanos venezolanos están siendo tratados como migrantes, cuando podrían acogerse a la protección internacional del refugio, y ser considerados como refugiados.

2.4. Asilo político: Diferencias

En el Perú, el asilo político y el refugio, son instituciones jurídicas de protección totalmente distintas.

Para Marcial Rubio Correa (citado por Treneman, 2018):

El asilo es una situación jurídica de protección que otorga un Estado (Estado asilante), a una persona que lo solicita (perseguido político y luego asilado), porque en otro Estado (Estado territorial) sufre persecución política que pone en peligro su vida, su libertad o su integridad física, psíquica y espiritual.

Siendo esto así, se expondrá a continuación las 2 diferencias sustanciales existentes entre la solicitud de asilo político y la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado en nuestro país.

- Según el carácter espacial:

La solicitud de asilo puede realizarse tanto dentro como fuera del territorio nacional. Para este último caso, se tendrá que solicitar asilo político en las representaciones diplomáticas que tenga el Estado peruano en el Estado territorial.

Sin embargo, la solicitud de refugio, puede ser presentada solo cuando la persona se encuentra dentro del territorio peruano.

- Según los requisitos a cumplir:

El asilo político, tal cual lo dice su nombre, requiere de una persecución meramente política; mientras que la condición de refugiado puede ser reconocida debido a temores fundados de persecución por distintos motivos, como la violación masiva de derechos humanos, o conflictos bélicos, ocurridos en el país de nacionalidad o de habitual residencia del solicitante de refugio; tal y como lo hemos visto anteriormente en la citada Ley del Refugiado.

Por lo tanto, se denota el carácter político del asilo, y el carácter humanitario del refugio. Sin embargo, ambas figuras suelen ser confundidas, ello quizá se deba a que el término “solicitante de refugio” en inglés es “*asylum seeker*”, y por esa razón se decidió traer a colación estos conceptos para evitar confusiones.

3. Solicitante de refugio

Según Nicholson, F. y Kumin, J. (2017), el solicitante de refugio es aquel individuo que busca protección internacional. En países con procedimientos individualizados (como el Perú), un solicitante de refugio es aquella persona que aún no tiene una decisión por parte del Estado sobre su pedido contenido en la solicitud de refugio presentada. Así mismo, también puede considerarse como tal, a aquella persona que no habiendo todavía presentado su solicitud, se encuentre en la necesidad de obtener protección internacional. No todos los solicitantes de refugio serán finalmente reconocidos como refugiados, pero todo refugiado en estos países con este tipo de procedimientos es, inicialmente, un solicitante de refugio.

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 2019), los solicitantes de refugio son personas que se movilizan a través de las fronteras en busca de protección, pero que podrían no cumplir con los criterios estrictos establecidos por la Convención de 1951. El término solicitante de refugio describe a alguien que ha solicitado protección como un refugiado y está en espera de la determinación de su estatus; y puede convertirse en refugiado si la autoridad local de migraciones y refugiados considera que encaja en la definición internacional de refugiado. La definición de solicitante de refugio puede variar de país a país, dependiendo de sus propias leyes. Sin embargo, en muchos países, el término solicitante de refugio, asilado, y refugiado difieren solo según el lugar donde el individuo pide protección.

De lo anterior se puede inferir entonces, que el Estado receptor de solicitudes de refugio, goza de cierta discrecionalidad al momento de evaluar y emitir una respuesta a dichas solicitudes, sin que ello signifique una total autonomía al momento de establecer qué circunstancias merecen ser pasibles de protección internacional, pues eso se supone que ya se encuentra asentado en los convenios internacionales de los que un Estado es parte.

En el caso peruano, no tenemos una definición legal del término “solicitante de refugio”, por lo que, para la presente investigación, se tomará como referencia a las definiciones anteriormente expuestas.

3.1. Principio de No Devolución

El respeto al principio de no devolución es el fin primordial del Derecho Internacional de los Refugiados. La definición de este principio, según

Nicholson, F. y Kumin, J. (2017), tiene 4 aspectos que serán citados a continuación:

a) La no-devolución bajo la Convención de 1951

El derecho de un refugiado de ser protegido de un retorno o devolución forzados, es la piedra angular de la protección internacional del refugiado. La Convención de 1951 (28 de julio de 1951), lo contempla de la siguiente forma: “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 (artículo 33 [1]).

Las palabras “en modo alguno” significan que el principio de no-devolución aplica para cualquier conducto mediante el cual un Estado ponga a un refugiado en situación de riesgo de ser devuelto, de manera directa o indirecta, a su país de origen. Esto puede incluir la denegación de ingreso a la frontera, al igual que la deportación dentro del territorio. El principio de no-devolución se aplica en todos los lugares donde el Estado ejerce su autoridad, incluyendo lugares más allá de sus fronteras, por ejemplo, cuando interceptan embarcaciones en altamar.

Todos los refugiados tienen derecho a ser protegidos de la devolución, incluyendo aquellos que no han sido reconocidos formalmente como tal. Esto significa que los solicitantes de refugio cuyo estatus no ha sido determinado aún por las autoridades correspondientes de cada estado, se encuentran protegidos de un retorno forzado.

De acuerdo a Nicholson, F. y Kumin, J. (2017), el artículo 33 (2) de este mismo instrumento destaca dos excepciones a este principio:

Permite la devolución de un 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. Sin embargo, el artículo 33(2), no libera a los Estados de sus obligaciones bajo el derecho internacional de los derechos humanos. (p. 20)

b) La no-devolución bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

La prohibición de la devolución en el Derecho Internacional de los Refugiados esta complementada por disposiciones en muchos instrumentos internacionales y regionales sobre derechos humanos que prohíben la deportación de cualquier persona, sea refugiado o no, que se encuentre en riesgo de tortura, tratos crueles inhumanos y degradantes, o de castigo. (Nicholson, F. y Kumin, J, 2017, p.20)

c) La no-devolución bajo derecho consuetudinario: Una obligación para todos los Estados

Es ampliamente aceptado que la prohibición de la devolución es una norma de derecho consuetudinario². Y el derecho consuetudinario es vinculante para todos los Estados. Esto significa que incluso aquellos Estados que no son firmantes de la Convención de 1951 deben respetar el principio de no-devolución. (Nicholson, F. y Kumin, J, 2017, p.20)

d) Obligación de no-devolución bajo el derecho nacional:

Las constituciones y legislaciones nacionales le dan efecto al principio de no devolución en formas numerosas. Algunas se refieren explícitamente a refugiados y solicitantes de refugio. Otras se refieren de manera más amplia a la expulsión por el riesgo de tortura, pena de muerte, otros tratos inhumanos o degradantes o castigos, o a tratos que violan la dignidad humana. (Nicholson, F. y Kumin, J, 2017, p.19)

En otras palabras, este principio consiste en que un solicitante de refugio o refugiado, que se encuentre en situación migratoria irregular, no puede ser sancionado con la expulsión o deportación del territorio del Estado receptor; porque hacer ello, implicaría poner en riesgo su vida o su libertad. Este principio constituye una parte fundamental para la protección internacional, ya sea del

² Entendiendo este como el conjunto de normas no escritas que resultan de una práctica general, constante, uniforme y duradera de los sujetos de derecho internacional, aceptadas por ellos como derecho, según la definición del diccionario del español jurídico de la RAE (2020). La costumbre internacional fue establecida como fuente del derecho internacional en el artículo 38° del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

solicitante de refugio o del refugiado. Y es una obligación para todos los Estados, pues como ya se ha visto, constituye una norma de *ius cogens*³.

4. Niños, niñas y adolescentes No Acompañados (en adelante NNA)

Resulta necesario primero definir quién es un niño. Es por eso que, se tomará como referencia al instrumento internacional más importante que regula los derechos del niño, el mismo que ha sido ratificado por el Perú. La Convención de los Derechos del Niño (20 de noviembre de 1989) lo define así: “Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad” (artículo 1).

Esto significa que cualquier instrumento que regule el tratamiento de los niños en el territorio de un Estado, no pueden definir a un niño de cualquier manera que se desvíe de las normas que determinan la mayoría de edad en ese Estado.

Ahora bien, para poder definir a los NNA, se ha tomado en consideración lo estipulado por el Comentario General N°6 de la Convención anteriormente mencionada; el cual desarrolla el Tratamiento de los NNA fuera de su país de origen, que es precisamente el escenario en la presente investigación. El termino NNA, es una traducción del inglés: *Unacompanied and separeted children*, (o UASC por sus siglas), por lo tanto, la definición se divide en dos partes:

- **Niños no acompañados**, que son aquellos menores que han sido separados de ambos padres y otros familiares, y que no son cuidados por un adulto quien; por ley o costumbre, es responsable de hacerlo.
- **Y niños separados**, que son aquellos menores que han sido separados de ambos padres, o de sus tutores legales, pero no necesariamente de otros familiares. Quienes, por lo tanto, incluirían a niños acompañados por otros miembros adultos de su familia.

La razón por la cual se ha considerado exponer la definición de los NNA, es porque en toda migración masiva de personas, se identifica a este grupo vulnerable de

³ El *ius cogens* en el derecho internacional público es aquel conjunto de normas que conforman el núcleo duro de los derechos humanos, y en donde está totalmente prohibida la derogación de las mismas. Según el artículo 53° de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados se define a la norma *ius cogens* como una norma imperativa de derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

personas. Y el tratamiento que un Estado receptor tiene frente al ingreso y posterior cuidado de un NNA, resulta sumamente necesario de exponer, con la finalidad de saber si efectivamente se están cumpliendo las obligaciones internacionales de dicho Estado.

En nuestro país, este tratamiento está establecido de la siguiente manera:

MIGRACIONES evaluará y dispondrá el otorgamiento de la calidad migratoria especial para permitir el ingreso de la niña, niño o adolescente no acompañado a territorio peruano y pone a la niña, niño o adolescente a disposición del Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables hasta que concluyan las gestiones que permitan determinar su permanencia o salida del territorio peruano.

El Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables, podrá solicitar el cambio de calidad migratoria si fuera necesario, y realizará las gestiones que permitan mantener la regularidad migratoria de la niña, el niño o adolescente. (Decreto Supremo 007-2017-IN, Reglamento del Decreto legislativo 1350, Ley de Migraciones, artículo 146, 27 de marzo de 2017[Perú])

Siendo esto así, una vez que ya ingresa a territorio peruano un NNA, este es derivado por Migraciones a la Unidad de Protección Especial (en adelante UPE) más cercana al control migratorio, esta entidad depende de la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes (DGNNA), y es la instancia administrativa del MIMP que actúa en el procedimiento por desprotección familiar de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

La UPE tiene como función principal brindar atención inmediata a las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desprotección familiar (en este caso serían a los NNA), es por ello que, al recibir ese tipo de casos, lo primero que hacen es brindar atención inmediata para el resguardo del NNA, evaluarlo y; finalmente declararlo, de ser el caso, en situación de desprotección familiar provisional. Y posteriormente solicitar, el cambio de calidad migratoria para que el menor sea declarado en situación de desprotección.

5. Apatridia

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (28 de septiembre de 1954) define como apátrida a: “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación” (artículo 1).

Por lo tanto, un individuo será considerado apátrida desde el momento que las condiciones establecidas por el artículo mencionado, se cumplan. La OIM (2019), lo divide en 2 elementos:

- a) La evaluación para determinar si alguien es apátrida o no: La misma que está limitada a aquellos países en donde la persona tiene un vínculo relevante en particular, como, por ejemplo: nacimiento en el territorio, descendiente, matrimonio, adopción o residencia habitual.
- b) Conforme a su legislación: El mismo que requiere de un análisis de la aplicación, por parte del Estado, de sus propias leyes de nacionalización y naturalización para el caso de un individuo, así como la apelación de alguna decisión que haya podido tener un impacto en el estatus del individuo. (p. 203)

Para ACNUR (2014):

Se trata de una cuestión mixta de hecho y derecho [...] un Estado podría, en la práctica, no seguir al pie de la letra lo establecido por su legislación, hasta incluso, ignorar su sustancia. Cuando se hace referencia a la “ley” en la definición de apatridia en el art. 1.1, se ampara situaciones donde la ley escrita es modificada de manera sustancial al momento de su implementación en la práctica. (pp. 15, 16)

Por lo tanto, la apatridia puede ser definida como la condición de no ser considerado como nacional para ningún Estado, conforme a su legislación. Y para la OIM (2019) la apatridia puede ser consecuencia de una variedad de causas, tales como: conflicto de leyes nacionales, sucesión de Estados (transferencia de territorio), prácticas administrativas, discriminación, falta de registro de nacimientos, privación arbitraria de nacionalidad, renuncia a la nacionalidad, residencia a largo plazo en el extranjero y herencia para niños con padres apátridas.

Dicho lo anterior, la definición de “apatridia” es necesaria en la presente investigación, dado que, la afluencia masiva de migrantes venezolanos, que llegan por tierra a nuestro país, y que pasan por Colombia, ha generado situaciones de

personas en **riesgo de apatridia**. Para comprender mejor, en Colombia, hasta agosto de 2019 no existía el *ius soli*⁴; por lo tanto, aquellos hijos de padres venezolanos que nacieron en Colombia, y que en su momento no pudieron obtener la nacionalidad colombiana; se encuentran en riesgo de ser apátridas, no lo serían todavía, porque en teoría, podrían adquirir la nacionalidad venezolana por el *ius sanguinis*⁵ a través del registro del nacimiento de los menores en los consulados de Venezuela en dicho país, posibilidad que es casi nula, debido a la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países. Al llegar a nuestro territorio, estos casos siguen sin la posibilidad de tener solución, pues también en el Perú, se han quebrado las relaciones diplomáticas con Venezuela, lo cual impide el registro de nacimiento de los menores, y consecuentemente los coloca en una situación de vulnerabilidad. Es por ello, que muchos de ellos optan por la vía de la solicitud de refugio, para de alguna forma, sentirse protegidos.

⁴ Obtención de la nacionalidad en razón al lugar de nacimiento.

⁵ Obtención de la nacionalidad de los ascendientes, en razón de la filiación biológica o adoptiva.



CAPÍTULO II
DERECHO INTERNACIONAL DE LOS
REFUGIADOS

1. Antecedentes históricos

En el derecho internacional, según Verdross (1978), existen tres dimensiones de protección jurídica del individuo: la prohibición de la autotutela violenta, el derecho de autodeterminación de los pueblos y **la protección de la persona humana**. Para efectos del presente capítulo, se realizará un enfoque en esta última dimensión; puesto que la protección jurídica de la persona humana constituye una obligación del Estado al cual pertenece, obligación que es irrenunciable. Es por ello que en el siglo XX se ha visto una evolución constante en cuanto al reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona, iniciando con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que ha permitido que muchos Estados otorguen jerarquía constitucional a los derechos humanos fundamentales, seguido del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos también. Estos instrumentos internacionales han hecho posible el uso de un lenguaje común por los miembros de la comunidad internacional. Sin embargo, en reiteradas ocasiones se ha visto que los Estados no son capaces de garantizar el cumplimiento del deber de protección, e incluso muchos de ellos han sido agentes vulneratorios de los derechos que, en la letra, garantizan a las personas.

Aunado a ello, las consecuencias de la Primera Guerra Mundial, demostraron la gran necesidad de brindar protección a aquellas personas forzosamente desplazadas. Y fue gracias a Fridtjof Nansen (el primer Alto Comisionado para los Refugiados) y a su constante insistencia en las asambleas de la Sociedad de Naciones, que se presenció por primera vez, a nivel internacional, un interés en brindar protección a los refugiados; a través de la creación del Pasaporte Nansen. Este fue el primer documento de identidad creado para refugiados y apátridas desplazados por la guerra con el fin de brindarles protección internacional. Con la tensión que se vivió en ese momento debido a la salida de la URSS de la Sociedad de Naciones, y más de medio millón de ciudadanos rusos desplazados, Fridtjof Nansen actuó como interlocutor para aliviar la situación de refugiados, creando el famoso pasaporte Nansen⁶, con el acuerdo de las grandes potencias incluida la URSS.

Por lograr esta extraordinaria labor, es que, en el año 1923 se le concedió el premio Nobel de la Paz a Nansen. Y hoy en día el ACNUR otorga, en su nombre, el Premio

⁶ Utilizado en 26 países, y que sirvió como documento de identidad y como una herramienta que permitía a su titular, retornar al país que emitió dicho documento.

Nansen para los Refugiados, galardón que se entrega anualmente a individuos en reconocimiento a sus labores realizadas para contribuir a la protección de refugiados en el mundo.

Pero los conflictos bélicos no terminaron, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y con la creación de la Organización de las Naciones Unidas, la necesidad de brindar protección a los refugiados se fue acrecentando cada vez más, lo que originó la elaboración de distintos instrumentos jurídicos para garantizar dicha protección.

Estos instrumentos son nombrados en la Convención de 1951, y son los siguientes: los Arreglos del 12 de Mayo de 1926 y del 30 de Junio de 1928, 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 definiciones en estos instrumentos relacionan la categoría de refugiado a su origen nacional, al territorio del cual escaparon y a la falta de protección diplomática de su país de origen. Con esta clasificación de definiciones por categoría, la interpretación de los instrumentos era bastante simple y no causaba grandes dificultades en la determinación de quién era un refugiado. Por cuestiones prácticas, en la presente investigación no ahondaremos en el contenido de estos instrumentos internacionales, debido a su corta aplicación en el tiempo.

Ahora bien, a continuación, veremos cuáles son los instrumentos aplicados globalmente al día de hoy, los que tienen especial relevancia en el Derecho Internacional de los Refugiados aplicado en nuestro país.

2. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

La Convención de 1951, fue adoptada después de la Segunda Guerra Mundial, y sus autores se enfocaron en el problema que existía en ese momento sobre los refugiados. Es la piedra angular del Derecho Internacional de los Refugiados, ya que define el término “refugiado” como ya se desarrolló en el capítulo anterior, y establece el principio de que los refugiados no deben ser forzados a retornar al territorio en donde sus vidas y su libertad se vea amenazadas (*principio de no devolución*) además de los deberes de los refugiados y las responsabilidades de los Estados frente a ellos.

Nicholson, F. y Kumin, J. (2017) comentan que:

La definición de refugiado contenida en este instrumento se refiere a aquellas personas que se convirtieron en refugiados como resultado de los eventos ocurridos con anterioridad al 01 de enero de 1951, y para ello, los Estados tenían que declarar si aplicarían esta definición solo para eventos que tomaron lugar en Europa o también para eventos ocurridos en otras partes del mundo. Estableciendo así un límite temporal y territorial que urgía ser cambiado por la crisis de refugiados que emergía alrededor del mundo entres los años 50's y 60's. (p. 16)

El Estado peruano se adhirió a la Convención de 1951 el 21 de diciembre de 1964.

3. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

Con el Protocolo de 1967 se superó estas dos grandes limitaciones de tiempo y espacio, que la Convención de 1951 adolecía.

El Protocolo de 1967 es independiente de, pero integralmente relacionado a, la Convención de 1951. Este instrumento removió los límites temporales y geográficos de la Convención, por lo tanto, si algún Estado ratifica el Protocolo, estaría aceptando también la aplicación del contenido central de la Convención de 1951, para todas las personas amparadas por la definición de refugiado establecida en el Protocolo, sin ningún tipo de limitación.

Siendo esto así, muchos Estados han preferido ratificar ambos instrumentos, y al hacerlo, reafirman que ambos tratados son fundamentales para el sistema internacional de protección de refugiados.

Tanto la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 son la expresión moderna de la institución jurídica del asilo. Cuya fuerza permanece en el tiempo debido su carácter universal y no discriminatorio y a los valores fundamentales que reflejan.

El Estado peruano se adhirió al Protocolo de 1967 el 15 de setiembre de 1983.

4. Instrumentos jurídicos regionales

Luego de la ratificación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, muchos Estados, a nivel regional, reconocieron la necesidad de crear instrumentos

complementarios con el fin de regular las necesidades diversas existentes en su región; todo ello en aras de extender el alcance de la protección internacional de los refugiados a otros supuestos que contemplan situaciones vulneratorias específicas de derechos humanos.

Esta sección será dividida por antigüedad y regiones para facilitar la identificación temporal y geográfica de cada instrumento jurídico regional complementario.

4.1. África

Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los Refugiados en África:

Los conflictos surgidos a partir del final de la era colonial en África, produjeron movimientos sucesivos y a larga escala de refugiados en la región. Estos desplazamientos de poblaciones incitaron la necesidad de adoptar no solo la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, sino también de redactar un nuevo instrumento de aplicación regional. La Convención de la OUA de 1969 confirma que la Convención de 1951 es el instrumento básico y universal relacionado al estatuto de los refugiados, por lo tanto, adopta la definición de refugiado establecida en ella, y la expande con el fin de incluir a cualquier persona obligada a abandonar su país debido a una agresión extranjera, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que perturben gravemente el orden público, ya sea en parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad.

Para Nicholson, F. y Kumin, J. (2017), esto significa que las personas que huyen disturbios civiles, violencia generalizada y situaciones de guerra califican como refugiados en los Estados firmantes de la Convención de la OUA de 1969, incluso si dichas personas no cuentan con temores fundados de persecución por alguna de las razones contempladas en la Convención de 1951.

Otro aporte de esta Convención es que afirma que el dar asilo a los refugiados es un acto humanitario y de paz, el mismo que no deberá ser considerado como un acto no amigable por ningún Estado miembro de la OUA (hoy Unión Africana), y requiere, además, que los Estados partes adopten medidas apropiadas, con el fin de aligerar la carga que estos tienen para brindar protección internacional a los refugiados, bajo el espíritu de la solidaridad africana y la cooperación internacional.

4.2. América

Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984:

Como resultado de las conclusiones y acuerdos tomados en el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, del 19 al 22 de noviembre de 1984, en donde participaron delegados de Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela; es que se promulga la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 inspirada en la Convención de la OUA de 1969.

Este coloquio tuvo como finalidad hallar soluciones al problema de refugiados que se vivía en la región, situaciones que han sido útilmente sintetizadas por Ruiz, J. (2001), de la siguiente forma:

- El número de refugiados guatemaltecos en México aumentó considerablemente y pudieron instalarse campamentos lejos de la frontera, en la península de Yucatán.
- Honduras y Costa Rica continuaron incrementando la recepción de refugiados venidos principalmente de El Salvador, Guatemala y Nicaragua.
- Belice se constituyó en un joven país receptor de refugiados venidos de diferentes países centroamericanos.

Este contexto regional provocó la necesidad y la urgencia de crear un instrumento jurídico que permitiera garantizar la protección internacional de las personas afectadas en la región. Y así fue como nació la Declaración de Cartagena, la misma que reafirma los fundamentos de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, y el principio de no devolución; además de resaltar la importancia de la cooperación internacional para resolver la problemática de los refugiados. Y recomienda que la definición de refugiado usada a lo largo de la región sea ampliada, con el fin de no solo considerar los supuestos establecidos por la Convención de 1951, sino también incluir a aquellos que han huido de su país debido a que su vida, seguridad, y libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos y otras circunstancias que han perturbado gravemente el orden público.

El Estado peruano ha adoptado, en parte, las definiciones de refugiado de la Convención de la OUA de 1969 y de la Declaración de Cartagena, permitiendo así,

tener una legislación que contempla distintos supuestos, de los cuales, uno de ellos (la violación masiva de derechos humanos) será materia de análisis en la presente investigación.

4.3. Europa

El más grande desarrollo regional de largo alcance proviene de la Unión Europea (en adelante UE), ya que en el año 1999 decidieron crear un sistema europeo común de asilo basado en la aplicación cabal e inclusiva de la Convención de 1951. Desde ese momento, 4 instrumentos jurídicos claves fueron adoptados, los cuales le han agregado contenido al Derecho Internacional de los Refugiados en áreas no contempladas por la Convención de 1951. Estos instrumentos desarrollan asuntos como: a) protección temporal, b) acogida de solicitantes de refugio, c) calificación para el reconocimiento de la condición de refugiado o “protección subsidiaria” y los derechos de los beneficiarios, y d) estándares para los procedimientos de refugio.

Un ejemplo lo tenemos con el III Reglamento de Dublín, el cual establece los criterios para determinar qué estado miembro de la UE, u otro país participante, es responsable para examinar una solicitud de refugio.

Además, se crearon dos agencias de la UE para proveer ayuda operativa en temas de refugiados: La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (FRONTEX), y la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO).

Todo lo anteriormente mencionado, demuestra el gran avance que la UE ha tenido a lo largo de los años, y la importancia de crear sistemas destinados a que se cumpla la obligación que los Estados tienen de brindar protección internacional a los refugiados.

4.4. Asia y el Medio Oriente

No existen instrumentos regionales vinculantes en el Medio Oriente y en Asia que desarrollen el Derecho Internacional de los Refugiados. Pero sí hay algunos instrumentos jurídicos que vinculan algunos Estados, como la Convención Árabe sobre la Regulación del Estatus de Refugiado en los Paisas Árabes de 1994, el cual fue Adoptado por la Liga Árabe (LAS, por sus siglas en inglés), pero no entró en vigencia; y posteriormente, en el año 2017, adoptaron una nueva Convención Árabe Sobre Refugiados.

Ahora bien, algunos países de Asia, conjuntamente con otros países de África, adoptaron los Principios de Bangkok sobre el estatus y tratamiento de refugiados. Estos dos últimos instrumentos mencionados contemplan la definición de refugiado contenida en la Convención de la OUA de 1969; e incluso la Convención Árabe extiende la definición a aquellas personas que huyen de desastres u otros eventos que disturben el orden público.

Finalmente, otro instrumento relevante para ser comentado en esta sección, es la Declaración de Ashgabat, adoptada por los Estados miembros de la Organización de la Cooperación Islámica en el año 2012. Esta declaración reconoce que hace más de 14 siglos atrás, el islam estableció las bases para el otorgamiento del refugio, el mismo que está profundamente arraigado a la fe, al patrimonio y a la tradición islámica. Así mismo, los delegados de los países miembros destacaron el valor perdurable y la gran relevancia en el siglo XXI, de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, además de la importancia de respetar los principios y valores que subyacen estos instrumentos.

5. El Derecho Internacional de los Refugiados en el Perú

5.1. La Ley del Refugiado y su Reglamento: Antecedentes normativos y nacimiento de este ordenamiento jurídico

Con la aprobación de la Convención de 1951 mediante Resolución Legislativa N°15014, y su entrada en vigencia el 21 de marzo de 1965; y del Protocolo de 1967, el 31 de enero de 1967, ambos tratados se convierten en parte de nuestra legislación interna (ello en cumplimiento de lo establecido por el artículo 55 de la Constitución Política del Perú), pues dichos instrumentos tienen rango de ley, e incluso, por ser tratados que versan sobre derechos humanos, tienen rango constitucional según el artículo 3° y la Cuarta Disposición Final de la misma Constitución.

Pero cabe mencionar que es una obligación internacional adecuar nuestras normas a los tratados que como país firmamos, por esa razón es que el Ministerio de Relaciones Exteriores elaboró el “Reglamento que ordena la situación jurídica de los refugiados y asilados políticos en el Perú” aprobado por el Decreto Supremo 001-085/RE, convirtiéndose este en el primer instrumento jurídico que tuvo como objetivo ordenar la situación de los refugiados y asilados con el propósito de procurar su integración en el país.

Mediante este Reglamento, se creó la Comisión permanente Ad Hoc para los Refugiados, entidad perteneciente a la Cancillería, y encargada de procesar, evaluar y dar pronunciamiento sobre las solicitudes de refugio presentadas en el país.

Dos años después, se promulgó la Ley de Extradición, Ley N°24710, que definió al refugiado en su artículo 43°, adoptando la definición clásica de la Convención de 1951.

Ambos instrumentos se encuentran hoy derogados, puesto que, en el año 2002 se promulgó la Ley N°27891, Ley del Refugiado, y meses después se aprobó mediante Decreto Supremo N°119-2003-RE, el Reglamento de la Ley del Refugiado. Ambos instrumentos regulan enteramente la protección internacional de los refugiados en el Perú, partiendo de la determinación de la definición de refugiado (desarrollado en el capítulo anterior), continuando con el desarrollo de los derechos y obligaciones de los solicitantes de refugio y refugiados, y el procedimiento de evaluación, a cargo de la Comisión Especial para los Refugiados, entidad perteneciente a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, y creada por la Ley del Refugiado. Este instrumento jurídico tiene “la finalidad de regular el ingreso, el reconocimiento de la condición de refugiado, y las relaciones jurídicas del Estado peruano con el refugiado, de conformidad con los instrumentos internacionales de los que forma parte el Perú.” (Ley N°27891, Ley del Refugiado, artículo 1, 20 de diciembre de 2002 [Perú])

5.2. Determinación de la condición de refugiado

Como ya se mencionó antes, corresponde únicamente a la Comisión Especial para los Refugiados, la determinación de la condición de refugiado del solicitante de refugio. Y para ello, existe un procedimiento de evaluación regulado por la Ley del Refugiado y su Reglamento, y ciertos criterios de evaluación que se toman en cuenta. Mi experiencia trabajando en la Cancillería, especialmente en el Área de refugiados de la Oficina Desconcentrada en Arequipa, me ha permitido ver de cerca este escenario, y en base a esta experiencia es que se procederá a explicar y analizar a continuación los criterios de evaluación tomados en cuenta por la CEPR durante el procedimiento de determinación del estatus de refugiado.

La posibilidad de solicitar refugio, es un derecho que tienen todos los ciudadanos extranjeros que se encuentren en territorio peruano, y es una decisión voluntaria de

cada persona, el iniciar este procedimiento. Por lo tanto, puede ser considerado como un procedimiento que solo inicia a pedido de parte, y nunca de oficio. Si bien la Ley faculta la presentación de la solicitud en varios lugares como comisarías, jefaturas zonales de migraciones y puestos de control fronterizo, en la práctica solo pueden ser presentadas dichas solicitudes en: la CEPR (Lima), las 12 Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante ODES); y el Centro Binacional de Atención Fronteriza de Tumbes (en adelante, CEBAF Tumbes). Con la llegada de cientos de miles de migrantes venezolanos, estos procedimientos se han prolongado considerablemente, por lo que el plazo de 60 días hábiles para la resolución del caso⁷ es materialmente imposible de ser cumplido por las razones que se expondrán en adelante. El tiempo estimado en que se resuelve el reconocimiento de la condición de refugiado es de aproximadamente 2 años, dependiendo de las circunstancias especiales que pueda presentar cada caso en específico. Como ya se mencionó anteriormente, la persona que ha solicitado refugio, se encuentra facultada para permanecer en el territorio mientras su solicitud sea resuelta de manera definitiva, ello en atención al Principio de No Devolución, el mismo que también ha sido ampliamente desarrollado.

2.5.2.1. El procedimiento de evaluación para el reconocimiento de la condición de refugiado

Este procedimiento de evaluación puede ser dividido en tres etapas: 1) registro del solicitante; 2) entrevista del solicitante (evaluación propiamente dicha); y 3) decisión del caso.

Para efectos prácticos de la presente investigación, se explicarán brevemente estas tres etapas con el fin de identificar cuál presenta mayores obstáculos en cuanto al tiempo de demora.

- 1) **Registro del solicitante:** Una persona puede presentar su solicitud de refugio en dos momentos, al ingreso del territorio peruano, o encontrándose dentro de este. Dentro de los cuales han existido 3 modalidades: la primera funcionó hasta inicios del año 2017, donde aquella persona que deseaba ser reconocido como refugiado redactaba una solicitud simple de exposición de motivos, presentando copias de documentos de identidad, documentos de viaje, y una foto para la

⁷ Plazo establecido en el artículo 15° de la Ley N°27891, Ley del Refugiado.

emisión del Carné de Solicitante de Refugio, documento provisional que autoriza al solicitante de refugio poder trabajar en el país por un periodo de 60 días hábiles renovables hasta el final de su procedimiento de evaluación. Pero con el incremento de personas que optaban por iniciar este procedimiento, la CEPR creó un formulario para el registro de datos de los solicitantes de refugio (segunda modalidad), el cual se iba actualizando conforme a la afluencia de personas, y que permitía, posteriormente, la emisión del mencionado carné. Sin embargo, la cantidad de personas que solicitaban refugio incrementaron exponencialmente, y debido a ello, la emisión de carnés ya no era posible para todos los casos. Es por ello que se creó una Autorización Provisional de Trabajo, documento que tiene una vigencia de 60 días hábiles renovables también. En vista a que los procedimientos de registro no se daban abasto para la atención de todas las personas interesadas en iniciar este trámite, en el año 2019 la Cancillería firmó convenios de cooperación con ACNUR, para la implementación de un registro electrónico en línea (tercera modalidad) para todo aquel extranjero que tenga la intención de solicitar la condición de refugiado, registro que culminaba con la entrega del carné en las oficinas de la CEPR en Lima. Y fue recién a fines de febrero de 2020, que este sistema de registro electrónico fue implementado en todas las ODES del MRE. Lo cual, hasta la fecha, ha tenido resultados positivos para los solicitantes y para el trabajo que realiza la CEPR, en cuanto al registro de datos.

Con esta nueva forma de registro, se ha reducido considerablemente el tiempo en que la información emitida por el solicitante es ingresada en la base de datos de la CEPR, pues con el sistema implementado ya en todo el país, la base de datos se actualiza en tiempo real.

Pero aquellas solicitudes presentadas con anterioridad a la implementación de este sistema, llevan una gran brecha de tiempo y de cantidad para ser ingresadas a la nueva base de datos. Lo cual significa una gran carga administrativa que necesita mucho tiempo para ser superada, debido a los cientos de miles de solicitudes que se encuentran aún en trámite.

2) **Entrevista del solicitante:** Esta entrevista es realizada por un oficial de elegibilidad de la CEPR, con el fin de identificar si el solicitante de refugio encaja en cualquiera de los supuestos considerados en la ley dentro de la definición de refugiado. En una entrevista realizada al Secretario Ejecutivo de la CEPR, Patricio Rubio Correa, este explicó que, en el proceso de calificación de la condición de refugiado para los ciudadanos venezolanos, se está tomando como criterio determinante, la identificación de temores fundados de persecución o persecución real (Rojas A, 2018). En otras palabras, solo se está tomando en consideración unos de los supuestos (de la definición clásica) contemplados por la norma peruana. Situación que se ha visto reflejada en la estadística de R4V (2019), donde hubo un total de 482,571 solicitudes de refugio de ciudadanos venezolanos, y solo 1,225 de ellas (el 0.25%), fueron resueltas de manera positiva, reconociéndoles la condición de refugiado; pues son muy pocos quienes presentan elementos de persecución; ya que la mayoría de venezolanos que huyen de su país, lo hacen por la crisis humanitaria que vulnera gravemente sus derechos fundamentales, tal y como será desarrollado en los siguientes capítulos.

Ahora bien, cabe mencionar que entre el registro y la entrevista hay un espacio de tiempo muy considerable, de casi dos años en promedio. Esto se debe a que la CEPR no cuenta con oficiales de elegibilidad suficientes para llevar a cabo el proceso de entrevistas de los solicitantes de refugio en todo el país; ya que sus funciones aún no han sido descentralizadas, y solo se llevan a cabo, de manera presencial, en Lima y en el CEBAF Tumbes (desde junio de 2019), y de manera virtual (a través de video conferencia) desde noviembre de 2019 en las ODES.

La entrevista como tal, puede ser realizada en un solo día, es estrictamente individual y confidencial, y no exige presentación de pruebas. Por lo tanto, esta etapa no debería tomar mucho tiempo, sin embargo, la cantidad de entrevistas que se deben de realizar hacen que el tiempo transcurrido entre estas dos primeras etapas se alargue irracionalmente.

- 3) **Decisión del caso:** Luego de realizada la entrevista, el oficial de elegibilidad presenta un proyecto de resolución a la CEPR, los miembros se reúnen para revisar el proyecto, y emiten finalmente una resolución que puede contener dos tipos de respuesta: a) **Positiva**, en donde el Estado peruano reconoce la condición de refugiado al solicitante, y ordena a Migraciones, que emita un carné de extranjería, para acreditar la Calidad Migratoria de Residente del Refugiado. Dicha calidad, no solo lo autoriza a permanecer en el país de manera regular por un año (tiempo que puede ser renovado a criterio de la CEPR, siempre y cuando las circunstancias por las que fue reconocido como tal, permanezcan en el tiempo y en el país de origen o de habitual residencia), sino también lo autoriza para trabajar y desarrollarse libremente como cualquier extranjero residente en el país; y b) **Negativa**, en donde el Estado peruano deniega la solicitud, y el solicitante queda sujeto a las normativas de extranjería, para regresar a su país de origen, o ser reubicado en otro país, en caso su vida o su libertad aun corran peligro en su país de origen o de habitual residencia.

Esta última puede ser revisada en dos instancias administrativas, a través de dos recursos: reconsideración y apelación. Finalmente, al igual que cualquier procedimiento administrativo regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimientos Administrativos Generales, Ley N°27444, puede ser llevado a instancia judicial a través del proceso contencioso administrativo.

Como se ha desarrollado en este apartado, este procedimiento de evaluación resulta excesivamente largo para una persona que se encuentra en necesidad de protección internacional, debido a dos factores claves: la afluencia masiva de migrantes venezolanos, y el procesamiento individual por el que atraviesa cada una de las solicitudes de refugio presentadas en el país, procedimiento que presenta grandes dificultades debido a la insuficiencia de recursos humanos y materiales para la calificación de las solicitudes de refugio que vienen siendo presentadas en cantidades sin precedentes en nuestro país.

5.3. Deber internacional del Estado peruano de brindar protección internacional: ¿se está cumpliendo actualmente?

Para Amnistía Internacional (2020) la protección internacional es una obligación según el Derecho Internacional de Refugiados, aplicable a la persona que está fuera de su país y no puede regresar por los riesgos que correría. Denota todas las actividades dirigidas a garantizar el respeto pleno de los derechos de las personas de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, humanitario y de refugiados. Abarca la protección prestada a las personas comprendidas en la definición clásica de “persona refugiada” de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y en la definición ampliada de “persona refugiada” de la Declaración de Cartagena, e incluye las formas complementarias de protección.

Para ACNUR (2005) la protección internacional puede ser definida como todas las actividades destinadas a asegurar el acceso igualitario y el disfrute de los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños de la competencia del ACNUR, de acuerdo con los instrumentos legales pertinentes, incluyendo el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. La protección internacional de los refugiados comienza por: 1) garantizar su admisión en un país de asilo seguro, 2) el otorgamiento del asilo y asegurar el respeto de sus derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a no ser regresado forzosamente a un país donde su seguridad o su supervivencia estén amenazadas (principio de no devolución, o *non refoulement*). Y termina sólo con la obtención de una solución duradera.

Por lo tanto, se puede concluir que la protección internacional debe ser garantizada no solo a aquellas personas reconocidas como refugiados, sino también a los solicitantes de refugio, protección que inicia con la acción de garantizar su admisión en el país receptor.

Cabe señalar que la responsabilidad de brindar protección internacional recae en el Estado receptor y en el ACNUR. Y para efectos de la presente investigación, se realizará un enfoque en el rol que tiene el Estado peruano al brindar esta protección.

Desde el momento en que un ciudadano extranjero expresa su voluntad de solicitar refugio y de ingresar al país, ya inicia el deber de brindar protección internacional del Estado a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, sector encargado de

velar por el cumplimiento de las obligaciones y compromisos internacionales en materia de Derecho Internacional de los Refugiados. Este deber se traduce en acciones establecidas por la Ley del Refugiado y su Reglamento, las mismas que serán enumeradas a continuación, siguiendo un orden de acuerdo al procesamiento de la solicitud de refugio; y al mismo tiempo, contrastadas con la realidad (tomando como base el Informe emitido por Amnistía Internacional (2020) sobre la situación de migrantes y refugiados venezolanos en el Perú). Todo ello con el objetivo de responder a la pregunta inicial de si este deber de protección se está cumpliendo actualmente.

a) Prohibición de punibilidad por ingreso ilegal:

“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.” (Ley N°27891, Ley del Refugiado, artículo 31, 20 de diciembre de 2002 [Perú])

Para desarrollar este apartado y el que prosigue, es necesario poner en contexto la situación actual de ingreso de ciudadanos venezolanos al territorio peruano.

Hasta el 25 de agosto de 2018, todos los migrantes venezolanos podían ingresar al país con su documento nacional de identidad⁸, sin la exigencia del pasaporte. Esto cambió, debido a la suspensión de Venezuela de MERCOSUR, en agosto del 2017, donde el Estado peruano, a través de la Resolución de la Superintendencia 00270-2018 ([Superintendencia Nacional de Migraciones] Por la cual se dispone la exigencia de la presentación del pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana a partir del 25 de agosto de 2018 para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional, 24 de agosto de 2018 [Perú]), utilizó esta situación para restringir el ingreso a personas que no contaban con pasaporte; pero estableciendo ciertas excepciones humanitarias⁹. Siendo los solicitantes de refugio uno de

⁸ En Venezuela es la Cédula de Identidad, que puede ser obtenida habiendo cumplido los 8 años de edad. Y en el caso de menores de 8 años, el documento de identidad es la Partida de Nacimiento.

⁹ En la sentencia del Poder Judicial del Perú, Corte Superior De Justicia de Lima, Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres, del 5 de octubre de 2018, se estableció que en frontera se debería permitir el ingreso, sin la exigencia del pasaporte, a: los niños y niñas, las personas de edad, las mujeres embarazadas, las personas con problemas crónicos de salud y las personas solicitantes de la condición de refugio.

los exceptuados de ingresar con pasaporte, estos tenían que expresar mediante escrito su intención de solicitar la condición de refugiado al ingresar por la frontera del CEBAF Tumbes, y luego, encontrándose ya en territorio nacional, tendrían que solicitar la condición de refugiado en la CEPR (Lima) o cualquiera de las 12 ODES (ACNUR, 2017).

Pero cabe señalar que todos las personas que han ingresado a Perú de manera regular, ya sea con pasaporte o con cédula de identidad, tienen la Calidad Migratoria Temporal de Turista, con un tiempo de permanencia de 183 días como máximo, vencido este tiempo, el migrante venezolano entraría en una situación migratoria irregular, donde podría ser sujeto de sanciones como la detención por infracción administrativa y consecuente expulsión por parte de las autoridades migratorias a cargo del Ministerio del Interior¹⁰ (Policía de Extranjería y Superintendencia de migraciones). Ahora bien, los más de 480,000 venezolanos solicitantes de refugio han ingresado como turistas o de manera irregular, por lo tanto, todos ellos se encuentran actualmente en situación migratoria irregular, y podrían ser pasibles de las sanciones ya mencionadas. La exigencia de la visa humanitaria¹¹ para los ciudadanos venezolanos que ingresaron al país a partir del 15 de junio de 2019, ha originado que sigan ingresando personas, pero sin registrar su ingreso ante las autoridades migratorias. Dejándolos a la mayoría en un estatus migratorio irregular, donde no se estaría garantizando esta prohibición de punibilidad por el tipo de ingreso. Por lo que identificamos aquí el incumplimiento de una de las acciones que forman parte de la obligación de protección internacional por parte del Estado peruano.

b) Derecho a la no devolución y derecho de permanencia:

“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

¹⁰ Disposiciones que están contempladas en el Capítulo II: DE LAS CONDUCTAS Y SANCIONES A NACIONALES Y EXTRANJEROS, de la Ley de Migraciones, Decreto legislativo N° 1350.

¹¹ Visa que solo puede ser tramitada en los Consulados Generales del Perú en Venezuela, Colombia y Ecuador, en donde se consideraron también excepciones (que no incluyen a las personas que deseen solicitar refugio).

respecto a la solicitud presentada.” (Ley N°27891, Ley del Refugiado, artículo 5, 20 de diciembre de 2002 [Perú])

Como se ha desarrollado en el punto b), todos los solicitantes de refugio que se encuentra en situación migratoria irregular, podrían ser intervenidos por las autoridades migratorias para su posterior expulsión, por lo tanto, no se estaría garantizando el derecho a la no devolución.

Asimismo, cabe señalar que para el 22 de junio, el procedimiento para la solicitud de refugio también dio un giro de 180°, pues según el Informe de Amnistía Internacional (2020), basado en una entrevista realizada al Secretario Ejecutivo de la CEPR:

No se permite ya a las personas venezolanas entrar en el país para solicitar la condición de refugio, sino que tienen que esperar en la frontera mientras presentan la solicitud y realizan las entrevistas de determinación de su derecho a asilo. Tras ser entrevistadas por personal de la CEPR en el CEBAF Perú, sus expedientes son enviados por WhatsApp a la oficina de la CEPR en Lima, donde los funcionarios hacen una valoración de la solicitud y preparan la resolución, que se comunica a la persona solicitante de la condición de refugio a través del CEBAF Perú. **Las personas venezolanas solicitantes de la condición de refugio tienen prohibido entrar en Perú mientras sus solicitudes estén pendientes**, lo que les obliga a esperar en la frontera, en condiciones inadecuadas, durante largos periodos. (p. 19)

Entonces, es posible identificar claramente que estos dos derechos tampoco están siendo garantizados por el Estado peruano.

c) Confidencialidad:

“Toda información proporcionada por los refugiados, tiene carácter reservado, pues se deberá guardar la imparcialidad y confidencialidad de la información contenida en el registro de solicitantes de refugio y en el registro de refugiados.” (Ley N°27891, Ley del Refugiado, artículo 11, 20 de diciembre de 2002 [Perú])

Como se destacó en el punto b), un fragmento del Informe de Amnistía Internacional menciona que el medio por el cual se están enviando los expedientes de las personas que solicitan refugio en el CEBAF, es a través de WhatsApp, una aplicativo de mensajería instantánea, y no a través de un

medio oficial de trámite documentario. Lo cual pone en riesgo toda la información contenida en el expediente, donde claramente también no se estaría garantizando esta confidencialidad.

d) Derecho al plazo razonable:

“La Comisión Especial para los Refugiados en el plazo máximo de 60 días hábiles emitirá una resolución debidamente fundada sobre la solicitud de refugio, salvo que existan circunstancias razonables para prorrogar las veces que sea necesario dicho término.” (Ley N°27891, Ley del Refugiado, artículo 15, 20 de diciembre de 2002 [Perú])

Como ya se dijo anteriormente, el tiempo aproximado de duración del procedimiento de refugio es aproximadamente 2 años. Claramente se puede ver que este plazo de 60 días tampoco se cumple, por las razones expuestas en el punto 2.5.2.1.

e) Derecho a la pluralidad de instancias:

La decisión denegatoria fundamentada de la condición de refugiado puede ser impugnada mediante un recurso de reconsideración, y ante la denegatoria de la condición de refugiado por parte de la Comisión Especial, así como frente a cualquier otra resolución de la misma se puede interponer recurso de apelación ante la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados. (Ley N°27891, Ley del Refugiado, artículos 12, 17 y 18, 20 de diciembre de 2002 [Perú], concordado con el Decreto Supremo 119-2003-RE, Aprueban Reglamento de la Ley del Refugiado, artículos 26 y 27, 22 de diciembre de 2003 [Perú])

Según el informe de Amnistía Internacional (2020), existen irregularidades y condicionamientos al momento de resolver un pedido de reconsideración por parte de los solicitantes de refugio, que se encuentran en el CEBAF imposibilitados de ingresar al país hasta que se les conceda el estatus de refugiado (si es que se les concede), tales como:

- “Una funcionaria de la CEPR explicó a Amnistía Internacional que a las personas venezolanas que pudieran probar que tenían familiares en situación migratoria regular en el Perú (por ejemplo, con PTP o con tarjeta de extranjero) y, por consiguiente, en condiciones de ayudarlas, se las permitiría entrar en el país.” (p. 25)

- Así mismo, respecto al recurso de apelación, “si la CEPR rechaza su petición de reconsideración, el único recurso que les queda a las personas venezolanas atrapadas en la frontera es presentar otra ante la Comisión Revisora de Asuntos de Refugiados. Para ello deben viajar a otro país para dirigirse a un Consulado peruano, algo que a la mayoría les resulta imposible”. (p. 25)

Por lo tanto, si un recurso administrativo está condicionado a probar situaciones totalmente ajenas a los parámetros establecidos por ley, no puede ser considerado un recurso eficaz. Y menos aún, si, en el caso de la apelación, se le obliga prácticamente al solicitante a regresar a su país de origen donde podría correr riesgo su vida o su libertad, para que el recurso sea tramitado a través del Consulado peruano más cercano.

Si bien es cierto, esta pluralidad de instancias se encuentra contemplada en la Ley de Refugiado y su Reglamento, el hecho de que hayan sido creadas por el legislador, no quiere decir que en su aplicación sean eficaces. Pues la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos ([Corte IDH], Serie C No. 107, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, 02 de julio de 2004), al desarrollar el derecho a la pluralidad de instancias contenido en el artículo 8º, inciso 1, apartado h) de la Convención Americana de Derechos Humanos, ha determinado que “la posibilidad de recurrir del fallo debe ser accesible, sin requerir mayores complejidades que tornen ilusorio este derecho” (párrafo 24). Vemos nuevamente como el Estado peruano sigue incumpliendo su obligación de protección internacional al no garantizar una real pluralidad de instancias.

Ahora bien, cuando la CEPR concede el estatuto de refugiado, lo hace abarcando varios aspectos fundamentales para garantizar la protección internacional, que serán mencionados a continuación prosiguiendo con la enumeración anterior.

f) Garantía de derechos constitucionales:

“El refugiado, así reconocido por el Estado Peruano tiene los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes conceden al extranjero residente, sin perjuicio de lo establecido en la Convención

sobre el Estatuto del Refugiado y la presente Ley.” (Ley N°27891, Ley del Refugiado, artículo 20, 20 de diciembre de 2002 [Perú])

g) Otorgamiento de una Calidad Migratoria:

El reconocido legalmente como refugiado tiene derecho a que se le otorgue la calidad migratoria de extranjero residente por un año, la misma que será prorrogada anualmente mientras se mantengan las razones que motivaron dicho reconocimiento. (Ley N°27891, Ley del Refugiado, artículo 22, 20 de diciembre de 2002 [Perú], concordado con el Decreto Supremo 119-2003-RE, Aprueban Reglamento de la Ley del Refugiado, artículo 42, 22 de diciembre de 2003 [Perú])

h) Derecho a la documentación personal:

La Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior, otorga al refugiado reconocido, el Carné de Extranjería emitido al común de los extranjeros para acreditar la Calidad Migratoria de Residente del Refugiado, sin ningún tipo de anotación adicional; como documento oficial de identificación personal, a fin de que pueda ejercer los actos civiles, administrativos y judiciales a que están facultados los extranjeros de conformidad con la normatividad interna. Asimismo, al refugiado que justifique la necesidad de viajar al exterior y que haya recibido autorización expresa de la Comisión Especial para los Refugiados, se le expedirá documento de viaje, el mismo que tiene la apariencia de un pasaporte, con paginas para consignar visas y sellos de control migratorio correspondientes para el viaje a realizar. (Ley N°27891, Ley del Refugiado, artículos 22 y 24, 20 de diciembre de 2002 [Perú], concordado con el Decreto Supremo 119-2003-RE, Aprueban Reglamento de la Ley del Refugiado, artículos 42 y 43, 22 de diciembre de 2003 [Perú])

i) Régimen laboral aplicable:

Este se encuentra establecido por la Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros, Decreto Legislativo N°689, y su Reglamento, Decreto Supremo N°014-92-TR. Sin embargo, según el art. 26° de la Ley del Refugiado, no se aplicarán las medidas de restricción de contratación laboral para extranjeros, a los refugiados reconocidos por el Estado, que reúnan una de las condiciones siguientes: a) Tener cónyuge de nacionalidad peruana, no podrá invocar este

beneficio quien abandonó a su cónyuge; b) Tener ascendiente, descendientes o hermanos peruanos; y, c) Haber cumplido dos años de residencia en el país.

j) Derecho a la reunificación familiar:

La calidad de Refugiado podrá hacerse extensiva: a) al cónyuge del refugiado, o a la persona con la que mantiene una unión de hecho estable, b) a sus hijos o a otras personas dependientes económicamente del mismo, cuando ello haya sido requerido y debidamente acreditado. (Ley N°27891, Ley del Refugiado, artículo 25, 20 de diciembre de 2002 [Perú], concordado con el Decreto Supremo 119-2003-RE, Aprueban Reglamento de la Ley del Refugiado, artículo 3, 22 de diciembre de 2003 [Perú])

Cabe señalar que estos aspectos sí se cumplen a cabalidad por el Estado peruano; pues no existe ninguna denuncia registrada por algún refugiado, respecto al incumplimiento de las garantías anteriormente mencionadas. Lo cual nos lleva a una reflexión.

Si bien es cierto, se ha podido identificar que la obligación de protección internacional se debe dar en dos momentos, antes del reconocimiento de la condición de refugiado, y después del mismo; se ha demostrado que: en este primer momento, el Estado ha incumplido y continúa incumpliendo con las garantías mencionadas, que contienen derechos básicos; reflejando una clara contravención a sus obligaciones no solo nacionales, sino también internacionales en cuestión de derechos humanos, pues el acceso a los procedimientos de refugio no es justo ni eficaz para las personas en necesidad de protección internacional. Problema que necesita ser solucionado lo más antes posible, debido a la condición en la que todas estas personas se encuentran (objetivo principal de la presente investigación).



CAPÍTULO III
VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS
HUMANOS

Como se ha desarrollado en el primer capítulo, el Estado peruano ha adoptado una definición ampliada del término “refugiado”, tomando no solo la definición de la Convención de 1951, sino también incluyendo de manera parcial la Declaración de Cartagena, al considerar como uno de los supuestos para reconocer el estatus de refugiado 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. Criterio que podría ser aplicado a los casos de ciudadanos venezolanos que han solicitado la condición de refugiado y para los que lo harán en un futuro, si se concluye que la situación de crisis humanitaria en Venezuela se traduce en un escenario de violación masiva de derechos humanos.

Para desarrollar el presente capítulo, es necesario primero definir cuándo se configura una violación de derechos humanos, y luego establecer qué escenarios o situaciones hacen que se pueda calificar de “masiva” tal violación, de acuerdo a los estándares internacionales y el desarrollo jurisprudencial en la materia.

Las violaciones de derechos humanos ocurren cuando cualquier Estado o cualquier actor no gubernamental vulnera cualquiera de los derechos contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, o en cualquier otro instrumento jurídico sobre Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, sea a nivel regional (por ejemplo: la Convención Americana de Derechos Humanos) o nacional (la Constitución Política del Perú y las leyes que desarrollan derechos fundamentales).

Los derechos humanos se encuentran protegidos y monitoreados por comités y organismos de Naciones Unidas, instituciones nacionales, instituciones gubernamentales y por muchas organizaciones no gubernamentales que trabajan a nivel mundial. Es por ello que se tomará como referencia, los estándares establecidos por estos organismos a lo largo del tiempo (*soft law*) para la determinación de una violación masiva de derechos humanos.

Así mismo, se considerará también el desarrollo jurisprudencial del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH) en la materia, contenido en las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH).

1. Estándares internacionales sobre la violación masiva de derechos humanos

En la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA, 1989), se estableció que se está frente a una violación masiva de derechos humanos cuando se producen violaciones en gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relevantes.

Según ACNUR (2014), se establecieron 3 características para determinar cuándo se puede calificar de masiva una violación de derechos humanos para propósitos de protección internacional:

- a. Cuando la identificación precisa de las víctimas es difícil debido al alcance de las violaciones de los derechos humanos perpetradas contra grupos de personas o comunidades enteras.
- b. Cuando los efectos de las violaciones van más allá de las víctimas reales/directas, afectando a otros segmentos de la población o incluso a la sociedad como tal.
- c. Cuando tales violaciones masivas de los derechos humanos den lugar a amenazas contra la vida, la seguridad o la libertad.

La Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1996), enumera las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos que constituyen un crimen internacional de la siguiente forma:

Entre esas violaciones se contarán principalmente las siguientes: a) asesinato, incluida la ejecución arbitraria; b) tortura; c) genocidio; d) apartheid; e) discriminación por motivos raciales, nacionales, étnicos, lingüísticos o religiosos; f) establecimiento o mantenimiento de personas en estado de esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso; g) desapariciones forzosas o involuntarias; h) detención arbitraria y prolongada; i) deportación o traslado forzoso de poblaciones. (p. 35)

Según la Nota del Secretario General de Naciones Unidas, Asamblea General (1986), pueden considerarse como violaciones masivas de Derechos Humanos, la negación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática.

En esa misma línea, en el ya citado trabajo de la Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1996), se dice que:

No es una casualidad que cuando se dan ejemplos de violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos, se tratan normalmente de derechos civiles y políticos. Ello podría explicarse por el hecho de que las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales se deben con frecuencia a que los gobiernos carecen de medios reales para mejorar la situación. (párrafo 40)

En otro Documento de trabajo de la Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (junio, 1993), se ha desarrollado una clasificación de las violaciones masivas, de donde extraeremos lo pertinente para la presente investigación:

- No todas las infracciones de los derechos de la persona se pueden considerar violaciones de los derechos humanos. Las violaciones de los derechos humanos pueden afectar a las personas o tener un carácter masivo que podría indicar que la situación de derechos humanos en un Estado determinado es deplorable. Por último, puede tratarse de episodios aislados o sistemáticos. (párrafo 5 y 6)
- Algunas violaciones de derechos humanos se pueden abordar en el plano internacional y otras no. La práctica de las Naciones Unidas es considerar que las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos (sean incidentes aislados o sistemáticos), constituyen violaciones del principio de respeto por los derechos humanos, esto es, que son incuestionablemente un problema internacional que se debe abordar internacionalmente. (párrafo 7)
- “No es posible enunciar criterios para definir las violaciones masivas mientras éstas se compongan de casos individuales; es imposible decir cuántos casos individuales constituyen una violación masiva.” (párrafo 13)

En el mismo sentido, en el citado trabajo de ACNUR (2014) se refiere que se ha seguido en la práctica de los Estados, tanto a criterios “cualitativos” (grave, atroz) como “cuantitativos” (sistemática), como la “forma grave y sistemática” de las violaciones de los derechos humanos. Destacando que:

Si las violaciones de los derechos humanos, a pesar de ser masivas, son selectivas o dirigidas contra determinadas personas o grupos de personas a causa de su raza,

religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, la persona sería una refugiada según la Convención de 1951. (párrafo 23)

Ahora bien, según las clasificaciones revisadas, ¿cuáles serían los estándares internacionales de estos dos criterios (cualitativos y cuantitativos)?

1.1. Criterio cualitativo:

a. Violaciones graves y manifiestas:

En la Resolución N°1235 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1967), se ejemplifica las violaciones graves de derechos humanos con las políticas del Apartheid practicadas en Sudáfrica, y en territorios del sur oeste de África, con la discriminación racial practicada notablemente en el sur de Rhodesia.

Según el reporte de la Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (julio, 1993):

No existe una definición convenida del término “violación grave de derechos humanos”, pues parece que la palabra “grave”, como se mencionado antes, es un criterio calificador del término “violación”, e indica un carácter serio de las violaciones. Además, “la palabra “grave” está también relacionada al tipo de derecho humano que se ha vulnerado. (párrafo 8)

Particular atención merecen aquellas violaciones graves de derechos humanos y libertades fundamentales, los que incluyen, al menos, los siguientes actos: genocidio, esclavitud, y prácticas esclavistas, ejecuciones sumarias o arbitrarias, tortura; tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias y prolongadas, deportaciones y desplazamiento forzado de la población, y discriminación sistemática, por motivos de raza y género en particular. (párrafo 13)

1.2. Criterio cuantitativo:

a. Violaciones sistemáticas:

En el Proyecto de Código de Crímenes en contra de la paz y la seguridad de la Humanidad de la Comisión de Derecho Internacional (CDI, 1996), se define como crimen en contra de la humanidad a cualquiera de los siguientes actos, cuando son cometidos en larga escala o de manera sistemática, y que son realizados o dirigidos por un gobierno o por cualquier organización o grupo:

(a) Asesinato; (b) Exterminación; (c) Tortura; (d) Esclavitud; (e) Persecución por cuestiones políticas, raciales, religiosas o étnicas; (f) Discriminación institucionalizada por cuestiones raciales, étnicas o religiosas que involucren la violación de derechos humanos y libertades fundamentales y que resulten en grave desventaja de parte de la población; (g) Deportación arbitraria o desplazamiento forzado de la población (h) Encarcelación arbitraria; (/) desaparición forzada de personas; (/) Violación Sexual, prostitución forzada y otras formas de abuso sexual; (A) Otros actos inhumanos que dañen severamente la integridad física o mental, la salud o la dignidad humana, como la mutilación o daños corporales severos. (artículo 18)

Así mismo, existe una guía útil en el trabajo de la CDI (1991), donde se enumeran violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos considerados como crímenes internacionales de la siguiente manera:

El individuo que comete u ordene la comisión de cualquiera de las siguientes violaciones de derechos humanos: asesinato, tortura, establecer o mantener sobre las personas un status de esclavitud, servidumbre o trabajo forzado, persecución por razones sociales, políticas, raciales, religiosas o culturales de manera sistemática o en una escala masiva, deportación o desplazamiento forzado de la población, será sentenciado a [...]. (artículo 21)

Tomando en consideración todo lo anteriormente mencionado, es necesario ahora exponer los estándares humanitarios básicos para garantizar la protección de derechos humanos, en donde se prohíben actos que son considerados como graves violaciones de derechos humanos.

Los cuatro Convenios de Ginebra de 1949¹², que regulan el derecho internacional humanitario en situaciones de conflicto armado, establecen estándares internacionales mínimos de garantía de derechos humanos, sobre acciones que quedan prohibidas en cualquier tiempo y lugar:

Se prohíben: 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. (común artículo 3)

Así mismo, en el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (PROCOLO I, 8 de junio de 1977), también establece estándares de garantías fundamentales:

“Están y quedarán prohibidos en todo tiempo y lugar los actos siguientes, ya sean realizados por agentes civiles o militares:

- a) los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas, en particular: i. el homicidio; ii. la tortura de cualquier clase, tanto física como mental; iii. las penas corporales; y iv. las mutilaciones;
- b) los atentados contra la dignidad personal, en especial los tratos humillantes y degradantes, la prostitución forzada y cualquier forma de atentado al pudor;
- c) la toma de rehenes;
- d) las penas colectivas; y
- e) las amenazas de realizar los actos mencionados. (artículo 75)

En esa misma línea, la Declaración de Estándares Humanitarios Mínimos de Turku (02 de diciembre de 1990), establece la prohibición de ciertas acciones,

¹² Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo al Trato debido a los Prisioneros de Guerra. Convenio de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección debida a las personas civiles en Tiempo de Guerra.

estándares aplicables en todas las situaciones, incluyendo aquellas de violencia interna, disturbios, tensiones y emergencia pública. Los mismos que deberán ser respetados y aplicados por todas las personas, grupos y autoridades, independientemente de su estatus legal y sin ningún tipo de discriminación. Esta declaración enumera estas acciones de la siguiente forma:

Los siguientes actos son y deberán permanecer prohibidos: a) violencia dirigida a la vida, salud, e integridad física y mental de las personas, en particular: asesinato, tortura, mutilación, violación sexual, así como los tratos y penas crueles, inhumanos y degradantes, y otros atropellos de la dignidad personal; b) castigos colectivos en contra de las personas y de sus propiedades; c) toma de rehenes; d) practicar, permitir o tolerar la desaparición involuntaria de individuos, incluyendo su secuestro o cualquier detención desconocida; e) saqueo; f) privación deliberada al acceso de alimentos necesarios, al agua y a la medicina; g) amenazas o incitación a cometer cualquiera de los actos anteriores. (artículo 3)

Este documento ha sido estudiado y analizado por Naciones Unidas, puesto que en la comunidad internacional siempre ha existido la necesidad de adoptar estándares humanitarios mínimos, y lo resaltante de la Declaración de Turku es su aplicabilidad en situaciones que no necesariamente estén relacionadas a conflictos armados, además de ser exigible a todas las personas; distinto a lo visto con algunos de los anteriores instrumentos citados. Por lo que significa una fuente deseable para la presente investigación, pero es necesaria encontrar alguna validación de este documento por la misma ONU o por algunos de sus organismos para que sea considerada como fuente proveniente del *soft law*.

Esta validación se encontró en la Resolución N°1994/26, del 26 de agosto de 1994, emitida por la Subcomisión de Prevención de la discriminación y protección de minorías en donde se decidió transmitir el texto de la Declaración de Turku a la Comisión de Derechos Humanos para su posterior adopción. Y fue mediante la Resolución N°1997/21 del mismo organismo, de 11 de abril de 1997, titulada "Normas humanitarias mínimas", de la Comisión de Derechos Humanos, donde se comenta el texto de la Declaración.

Posterior a ello, es que, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (1998) publicó un Informe analítico presentado por el Secretario General, que contiene “Opiniones e información recibidas de Estados y órganos de las Naciones Unidas”, entre ellas, la opinión del ACNUR que será citada a continuación:

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados apoya la elaboración de una declaración de normas humanitarias mínimas y opina que las conferencias y los seminarios dedicados a este fin son útiles e imprescindibles para lograr nuevos progresos sobre esta cuestión. El ACNUR considera que una declaración de este tipo podría proporcionar un mejor marco jurídico para perfeccionar la protección tanto de las personas desplazadas internamente como de los refugiados. La aplicación de la Declaración a todas las situaciones posibles de violencia, incluidos los disturbios internos, las emergencias públicas y los conflictos étnicos, garantizaría la supresión de las lagunas existentes en el derecho humanitario internacional en lo que respecta a la protección. (p. 31)

El ACNUR tiene por mandato proporcionar protección internacional a los refugiados. Por consiguiente, opinamos firmemente que una declaración de normas humanitarias mínimas no sólo tiene que apoyar el derecho de las personas a permanecer donde están y no verse sometidas a desplazamientos forzados sino también el derecho a pedir y conseguir asilo, según lo estipulado en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. (p. 32)

Dicho lo anterior, cabe señalar que todos los ejemplos de violaciones graves, y sistemáticas de derechos humanos citados párrafos arriba y tomadas de diferentes fuentes, son, en su mayoría, cubiertos por tratados de derechos humanos, por legislación existente o emergente de Derecho Penal Internacional y Derecho Internacional Humanitario, y por estándares humanitarios básicos aplicables en conflictos armados internacionales y no internacionales.

En síntesis, en todos los estándares anteriormente enumerados, figuran en su mayoría violaciones masivas tales como: el genocidio, las desapariciones y actos similares. Sin embargo, en el citado documento de trabajo de la Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1996), se menciona que:

La tortura, la detención arbitraria o prolongada puede incidir en una sola persona y constituir un caso individual, sin embargo el genocidio, la esclavitud y prácticas similares y las ejecuciones sumarias o arbitrarias constituyen violaciones masivas de los derechos humanos; y la experiencia demuestra que las violaciones masivas son siempre manifiestas y que las violaciones manifiestas de los derechos individuales, como la tortura o la detención arbitraria y prolongada, si quedan impunes, culminan en violaciones masivas o indican que esas violaciones ya se están perpetrando. (párrafo 39)

Finalmente, adoptando este criterio, es que en el presente trabajo de investigación se tomará a la Declaración de Turku como referente a los estándares mínimos internacionales sobre violaciones masivas de derechos humanos, pues contiene, en síntesis, todas las formas de violaciones masivas. Estándares que serán complementados con el desarrollo jurisprudencial que se desarrollará a continuación.

2. Desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de violación masiva de derechos humanos

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte IDH se ha pronunciado sobre el término “violaciones masivas de derechos humanos” en la sentencia del Caso Perozo y otros vs. Venezuela de la siguiente manera:

En diversos casos relativos a detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones y desapariciones, la Corte ha tomado en cuenta la existencia de “prácticas sistemáticas y **masivas**”, “patrones” o “políticas estatales” en que los graves hechos se han enmarcado, cuando “la preparación y ejecución” de la violación de derechos humanos de las víctimas fue perpetrada “con el conocimiento u órdenes superiores de altos mandos y autoridades del Estado o con la colaboración, aquiescencia y tolerancia, manifestadas en diversas acciones y omisiones realizadas en forma coordinada o concatenada”, de miembros de diferentes estructuras y órganos estatales. (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], Serie C No. 195, párrafo 149, 28 de enero de 2009)

Si bien, no ha desarrollado una definición precisa del término “masiva”, en varias oportunidades, ha ejemplificado aquellos actos que son considerados como violaciones graves de derechos humanos, que, según los estándares internacionales anteriormente analizados, estas se traducen en violaciones masivas y sistemáticas.

En el Caso Barrios Altos vs. Perú, la Corte se pronuncia respecto a la prohibición de las leyes de auto amnistía en los casos de violaciones graves de derechos humanos, las mismas que las enumera así: “violaciones graves de los derechos humanos tales como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.” (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], Serie C No. 75, párrafo 41, 14 de marzo de 2001)

En el Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, la Corte expone que, en los casos de graves violaciones de derechos humanos, se pueden apoyar del desarrollo del Derecho Penal Internacional y del Derecho Internacional Humanitario al considerar “que tales violaciones pueden también ser caracterizadas o calificadas como crímenes contra la humanidad, por haber sido cometidas en contextos de ataques masivos y sistemáticos o generalizados hacia algún sector de la población” (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], Serie C No. 213, párrafo 421, 26 de mayo de 2010)

Pero con este pronunciamiento, surge la duda respecto de la relación que puede tener el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y el Derecho Internacional Humanitario. Sobre ello, la misma Corte, en la sentencia del caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala estableció que:

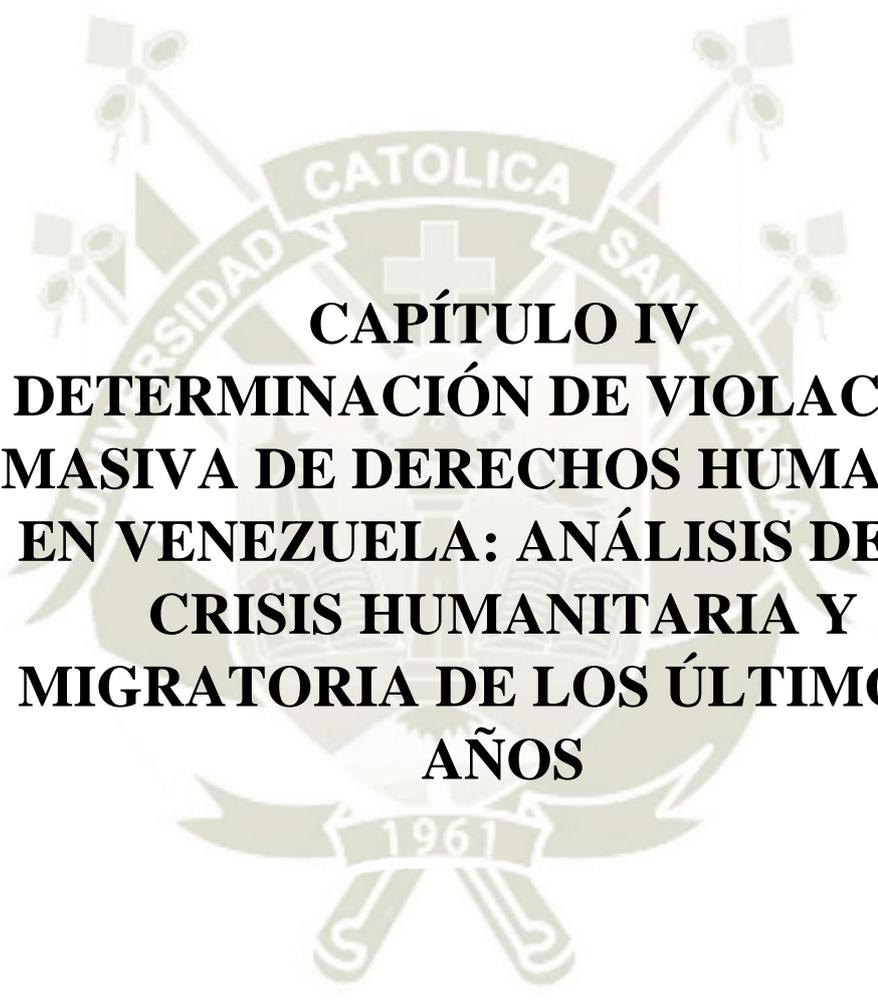
Si bien la Corte carece de competencia para declarar que un Estado es internacionalmente responsable por la violación de tratados internacionales que no le atribuyen dicha competencia, se puede observar que ciertos actos u omisiones que violan los derechos humanos de acuerdo con los tratados que le compete aplicar infringen también otros instrumentos internacionales de protección de la persona humana, como los Convenios de Ginebra de 1949 y, en particular, el artículo 3 común. (Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH], Serie C No. 70, párrafo 208, 25 de noviembre de 2000)

En esta misma sentencia, la Corte admitió también que existe una “equivalencia entre el contenido del artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 1949 y el de las disposiciones de la Convención Americana y de otros instrumentos internacionales acerca de los derechos humanos inderogables (tales como el derecho a la vida y el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes)” (párrafo 209).

Y en esa misma línea, en el caso *Las Palmeras vs. Colombia*, la Corte IDH (Serie C No. 90, 04 de febrero de 2001) estableció que las disposiciones relevantes de los Convenios de Ginebra pueden ser tomados en cuenta como elementos de interpretación de la propia Convención Americana.

Por lo tanto, es evidente que, para el SIDH, las violaciones masivas de derechos humanos son aquellas que infringen las prohibiciones y los estándares mínimos de protección contenidos en instrumentos del Derecho Internacional Humanitario, anteriormente vistos.

Y el artículo 2 del Reglamento de la Ley del Refugiado, permite interpretar los preceptos de la misma ley y de su reglamento de conformidad, no solo de la Convención de 1951 y su protocolo, sino también a la luz de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Por lo tanto, es posible utilizar como herramientas para la interpretación del término “violaciones masivas de derechos humanos”, a los estándares internacionales de protección de DDHH contenidos en los Convenios de Ginebra, en el protocolo I y en la Declaración de Turku, siendo este último el instrumento que sintetiza las acciones que contravienen las disposiciones *ius cogens* del DIDH, y que, ante su incumplimiento, nos encontraríamos en un escenario de violación masiva de derechos humanos.



**CAPÍTULO IV
DETERMINACIÓN DE VIOLACIÓN
MASIVA DE DERECHOS HUMANOS
EN VENEZUELA: ANÁLISIS DE LA
CRISIS HUMANITARIA Y
MIGRATORIA DE LOS ÚLTIMOS 3
AÑOS**

1. Crisis humanitaria en Venezuela

La crisis humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela se originó por la crisis económica y social que estalló en agosto del año 2017, donde sufrieron una reducción del 40,6% de su PBI, lo cual generó que la pobreza alcance al 61,2 % de la población en ese mismo año; todo esto según el reporte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2018). Dicha situación se agudizó considerablemente entre 2018 y 2019 según el último informe anual de ACNUDH (2019), en el cual se reportó lo siguiente:

- La inflación se disparó y los ingresos públicos disminuyeron debido a una drástica reducción de las exportaciones de petróleo, que conllevó a que la población venezolana se enfrente a múltiples vulneraciones de sus derechos económicos y sociales.
- Los esfuerzos del Gobierno para aumentar el salario mínimo de manera sucesiva, no fueron suficientes, pues “el poder adquisitivo del salario mínimo ha disminuido hasta el punto de que ya no se lo puede considerar como un salario de subsistencia. En abril de 2019, el salario mínimo ascendía al equivalente de unos 7 dólares americanos (USD) mensuales y cubría únicamente el 4,7% de la canasta básica de alimentos que solo alcanzaba para adquirir los alimentos de aproximadamente cuatro días por mes” (párrafo 11).
- Aunado a ello, “la mala asignación de recursos, la corrupción y la falta de mantenimiento de las infraestructuras públicas, así como el grave déficit de inversiones, han dado lugar a vulneraciones del derecho a un nivel de vida adecuado, en muchos casos debido al deterioro de servicios básicos como el transporte público y el acceso a la electricidad, el agua y el gas natural” (párrafo 12).

Este acceso limitado a derechos humanos provocó protestas contra las políticas gubernamentales. Estas manifestaciones masivas sucedieron en los años 2014, 2017, y recientemente en el 2019. Durante estas protestas, se mantuvo un patrón consistente de represión por parte de distintos cuerpos de seguridad del Estado y en múltiples regiones del país en contra de las personas que ejercían su derecho a la libre expresión y reunión. (Amnistía Internacional, 2019)

Dado este contexto de violaciones de derechos humanos, es que la presente investigación se enfocará solo en el análisis de aquellas situaciones que podrían calificar como violaciones masivas de derechos humanos, según los estándares internacionales revisados en el capítulo anterior, tomando como referencia al “Resumen de conclusiones de ACNUR sobre la interpretación de la Declaración de Cartagena”, en lo que respecta a la definición del término “masivo”, en relación a los preceptos de la Declaración de Turku.

1.1. Situaciones de violaciones masivas de derechos humanos

El presente apartado, contiene la información extraída de los dos informes más recientes sobre la situación de violaciones de derechos humanos, elaborados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en los años 2018 y 2019 [en adelante: (ACNUDH, 2018) y (ACNUDH, 2019)], y del reciente informe de Amnistía Internacional, sobre los crímenes de lesa humanidad del año 2019 (en adelante: Amnistía, 2019). Estas tres fuentes documentan aquellas situaciones que califican como violaciones masivas de derechos humanos, en atención a las características del término “masivo” del Resumen de Conclusiones de ACNUR y a los estándares mínimos de protección de la Declaración de Turku, que contempla la prohibición de los siguientes actos: ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias, tortura y malos tratos, violación sexual sistemática, violaciones a los derechos a una alimentación adecuada, y al más alto nivel posible de salud, entre otros.

Estas situaciones serán estructuradas de la misma forma adoptada en el informe del ACNUDH (2019). Revisando primero aquellas violaciones masivas de los derechos Civiles y Políticos (derechos de primera generación), y luego de los derechos Económicos, Sociales y Culturales, (derechos de segunda generación).

A. Derechos Civiles y Políticos

Las situaciones que se desarrollarán a continuación vulneran en específico, el derecho a la libertad, el derecho a la integridad personal y el derecho a la vida.

1) Represión selectiva y persecución por motivos políticos:

- **Uso excesivo de la fuerza y ejecuciones extrajudiciales en el contexto de las manifestaciones contra el gobierno**

- Informe de Amnistía, 2019:

En este informe, Amnistía Internacional (2019) estableció que el **uso de la fuerza** por parte de la autoridad, debe estar basado en criterios de proporcionalidad y necesidad en relación con la amenaza que se pretende repeler, y debe buscar en todo momento el menor daño posible y la protección de la vida y la integridad física. Sobre el uso de armas, se comenta que este debe ser absolutamente excepcional. Tomando en cuenta lo anterior, es necesario resaltar que, el hecho de que algunos grupos o personas ejerzan violencia en una manifestación no vuelve violenta toda la protesta ni autoriza a las fuerzas de seguridad a disolverla mediante el uso de la fuerza.

Cifras del informe:

- En enero de 2019, al menos 24 personas murieron en el contexto de protestas, por uso de la fuerza letal en contra de los manifestantes. De estas 24 personas, al menos 21 habrían muerto a manos de funcionarios de seguridad pública y civiles armados que actuarían con su aquiescencia.
- De las 11 personas fallecidas en el contexto de saqueos a establecimientos comerciales, al menos 07 de ellas habrían muerto a manos de agentes de la fuerza pública o de civiles armados pro-gobierno.

En Venezuela, las ejecuciones extrajudiciales son calificadas por Amnistía Internacional como un fenómeno común en operativos de seguridad ciudadana para “contrarrestar” la delincuencia en zonas populares; pero en el marco de las protestas de enero de 2019, estas tácticas fueron empleadas en zonas de escasos recursos, y de manera focalizada contra personas que supuestamente tenían algún vínculo con las protestas en contra del gobierno.

Cifras del informe:

- Al menos 11 personas habrían sido ejecutadas extrajudicialmente en este contexto.
- Entre 2015 y junio de 2017, se produjeron 8,292 presuntas ejecuciones extrajudiciales.
- En 2015 hubo 1,777 presuntas ejecuciones extrajudiciales, lo que representa el 10% de los homicidios totales que se produjeron ese año.
- En 2016 se informó que 4,667 personas habían muerto a manos de funcionarios de seguridad, lo que corresponde al 22% de los homicidios totales.
- Entre enero y junio de 2017, se reveló que se habían producido 1,848 ejecuciones extrajudiciales.
- Amnistía Internacional documentó seis ejecuciones extrajudiciales a manos de las Fuerzas de Acción Especial de la Policía Nacional Bolivariana (FAES) en varios lugares del país, todas con un modus operandi similar, cometidas entre el 21 y 25 de enero de 2019.

- Informe del ACNUDH, 2019:

Según el ACNUDH (2019), en ese mismo año la Guardia Nacional Bolivariana (GNB), la Policía Nacional Bolivariana (PNB), sus FAES y algunas policías estatales y municipales hicieron un uso excesivo de la fuerza de manera deliberada, durante ciertas protestas políticas, con el objetivo de infundir miedo y desalentar futuras manifestaciones.

Así mismo, se mencionó en este informe que los colectivos armados¹³ también recurrieron a la violencia contra manifestantes, en coordinación con las fuerzas de seguridad.

Cifras del informe:

- 14 muertes en el contexto de manifestaciones en 2018,
- 66 muertes entre enero y mayo de 2019. (Muchos de los manifestantes fueron detenidos arbitrariamente, maltratados y/o torturados)

¹³ Los colectivos armados son grupos armados de civiles, favorables al gobierno.

- **Detenciones arbitrarias**

- Informe de Amnistía, 2019

Entre el 21 y el 31 de enero Amnistía Internacional (2019) registró cifras sin precedentes en el número de detenciones arbitrarias.

- 988 personas fueron detenidas arbitrariamente, entre ellas 137 niños y niñas en todo el país.
- El 23 de enero tan sólo, se registraron 770 arrestos. Es decir, el 77 % de las detenciones arbitrarias de todo el mes de enero, fueron cometidas en un solo día. Donde en un 90% de los casos se observaron graves irregularidades y violaciones de los derechos al debido proceso y a la defensa de las personas detenidas.

- Informe del ACNUDH, 2019

El ACNUDH (2019) consideró que el Gobierno ha utilizado, desde el año 2014, las detenciones arbitrarias como uno de los principales instrumentos para intimidar y reprimir a la oposición política y cualquier expresión de disensión, real o percibida.

Cifras del informe:

- 15,045 personas fueron detenidas por motivos políticos entre enero de 2014 y mayo de 2019 (en el contexto de protestas, en su mayoría). De estas, 527 fueron detenidas en 2018, y 2.091 lo fueron entre enero y mayo de 2019.
- Al 31 de mayo de 2019, 793 personas seguían privadas arbitrariamente de su libertad, 1,437 habían sido liberadas incondicionalmente y 8,598 habían sido liberadas condicionalmente.

Cabe señalar que los restantes fueron liberados sin haber sido llevados ante un juez. Algunos de ellos han abandonado su país por temor a volver a ser detenidos.

- **Torturas y malos tratos**

- Informe del ACNUDH, 2018

El ACNUDH (2018) ha registrado casos de personas, que estando detenidas fueron sometidas a una o varias formas de trato o

castigo crueles, inhumanos o degradantes, los cuales podrían constituir tortura, todo ello ocurrido en el contexto de las protestas masivas de 2017 (antes, durante y después). Las fuerzas de seguridad, compuesta por los miembros del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM) y de la GNB, hicieron uso de esas medidas con el fin de intimidar y sancionar a los detenidos, y para extraer confesiones e información. En algunas situaciones, los miembros de familia, en particular las mujeres, también fueron sometidos a tratos crueles, inhumanos o degradantes cuando visitaban a sus familiares.

Cifras del informe:

- Más de 90 casos de personas privadas de su libertad fueron sometidas a una o más formas de malos tratos o tortura. Los casos más graves generalmente ocurrieron en las instalaciones del SEBIN, de la DGCIM y de las fuerzas armadas en todo el país.

Los actos de malos tratos y tortura documentados comprendieron: descargas eléctricas, golpes fuertes con tubos de metal y bates de béisbol; violaciones y otras formas de violencia sexual; asfixia con bolsas de plástico y productos químicos; simulacro de ejecución y privación de agua; sometimientos a temperaturas frías y/o a luz eléctrica constante; los esposaban; les vendaban los ojos durante largos períodos y recibían amenazas de muerte e insultos; ejercicio físico forzado; reclusión en celdas pequeñas de aislamiento; confinamiento solitario prolongado; prohibición de recibir visitas de familiares y confiscación de objetos personales.

- Informe del ACNUDH, 2019

El ACNUDH (2019) documentó casos de violencia sexual y de género contra mujeres y niñas durante su detención, en particular por efectivos del SEBIN, de la DGCIM y por oficiales de la GNB. Las mujeres entrevistadas dieron cuenta de agresiones físicas, tales como: ser arrastradas por el pelo, tocamientos inapropiados,

amenazas de violación, desnudez forzada e insultos sexistas y de género. Con el objetivo de humillarlas, castigarlas y de extraerles confesiones.

Asimismo, la información analizada por el ACNUDH indica que las condiciones de detención no cumplen las reglas internacionales mínimas sobre el tratamiento humano de los reclusos y constituyen malos tratos. Pues especialmente los centros de detención preventiva, están a menudo superpoblados y son insalubres. Los reclusos tienen un acceso limitado a alimentos, agua, saneamiento, luz solar e instalaciones de recreación; y el acceso a la atención de la salud básica se ve restringida e incluso denegada.

2) Ejecuciones extrajudiciales durante el contexto de operaciones de seguridad no relacionadas a las protestas:

- Informe del ACNUDH, 2019

Según ACNUDH (2019), entre los años 2015 y 2017, eran las “Operaciones de Libertad del Pueblo” quienes se encargaban de combatir el narcotráfico y las organizaciones criminales, pero a partir del año 2018, fueron reemplazadas por las operaciones de seguridad dirigidas por las FAES, las mismas que han sido referidas por la población como el “escuadrón de la muerte” o un “grupo de exterminio”.

Cifras del informe:

- Entre julio de 2015 y marzo de 2017, el Ministerio Público registró la muerte violenta de 505 personas en OLP.
- 3,684 muertes entre 2017 y 2018, el 28% de las cuales podrían atribuirse a las FAES.
- 275 muertes a manos de las FAES en el primer trimestre de 2019.

En las entrevistas realizadas por el ACNUDH, a los familiares de 20 hombres jóvenes muertos por las FAES entre junio de 2018 y abril de 2019, se describió un modus operandi similar en cuanto a la llegada y bloqueo de acceso a las zonas de intervención, tipo de vestimenta, rostros cubiertos, tipos de armas; donde casi todas las víctimas habían recibido uno o más disparos en el tórax. Aunado a ello, relataron la manipulación

de la escena del delito y las pruebas por parte de las FAES. Reportando un número de muertes inusualmente alto.

- En 2018, el Gobierno registró 5,287 muertes en esa categoría, mientras que la ONG Observatorio Venezolano de la Violencia notificó por lo menos 7,523.
- Entre el 1 de enero y el 19 de mayo de 2019, el Gobierno notificó 1,569 muertes por resistencia a la autoridad. El Observatorio Venezolano de la Violencia denunció por lo menos 2,124 muertes de este tipo entre enero y mayo de 2019.

Según el ACNUDH, muchas de esas muertes podrían constituir ejecuciones extrajudiciales. Lo cual podría significar que las autoridades puedan estar utilizando las FAES y otras fuerzas de seguridad como instrumento para infundir miedo a la población y mantener el control social.

B. Derechos Económicos, Sociales y Culturales

1) **Derecho a una alimentación adecuada**

- Informe del ACNUDH, 2019

El ACNUDH (2019) confirmó vulneraciones del derecho a la alimentación, en particular respecto de la obligación del Estado de garantizar que la población esté protegida contra el hambre. La asistencia alimentaria proporcionada por los CLAP¹⁴, no cubre las necesidades nutricionales básicas.

Las personas entrevistadas por el ACNUDH (2019), informaron sistemáticamente de dificultades para obtener alimentos, al ser estos escasos y excesivamente caros, e incluso denunciaron que el suministro de alimentos de calidad adecuada era deficiente, y señalaron que comían una vez al día, o dos veces como mucho, y que consumían pocas proteínas o vitaminas.

Esta falta de acceso a la alimentación, produce efectos particularmente adversos para las mujeres; pues según el ACNUDH (2019), son ellas quienes asumen predominantemente la función de cuidadoras y/o cabeza

¹⁴ Son el principal programa de asistencia alimentaria promovido por el gobierno de Venezuela que, a través de la organización popular encargada, junto al Ministerio de Alimentación, se encargan de la distribución, casa por casa, de productos de primera necesidad.

de familia, dedicando un promedio de diez horas al día a hacer colas para obtener comida. Al respecto, se denunciaron también algunos casos de mujeres que se habían visto forzadas a intercambiar comida por sexo. Los resultados fueron que 3,7 millones de personas en la República Bolivariana de Venezuela sufrían malnutrición, y los niveles de malnutrición eran elevados entre los niños y las mujeres embarazadas.

2) Derecho al más alto nivel posible de salud

- Informe del ACNUDH, 2019

Sobre el derecho a la salud, la situación en la República Bolivariana de Venezuela es calificada por el ACNUDH (2019) como una situación “extremadamente grave” (párrafo 16). En este informe, se describió que las infraestructuras de atención para la salud se encuentran en deterioro desde hace años, debido al éxodo de médicos y personal de enfermería, la insalubridad y las graves carencias en equipo médico básico, suministros y medicamentos; lo cual obliga a los familiares de los pacientes a suministrar todos los productos de primera necesidad (agua, guantes y jeringuillas).

Existe una carencia de fármacos esenciales que se sitúa entre el 60% y el 100% en cuatro de las principales ciudades del país (incluida Caracas). Aunado a ello, han reaparecido enfermedades que anteriormente estaban controladas y habían sido erradicadas, como el sarampión y la difteria. Así mismo, se denunció en este mismo informe que existen dificultades para acceder a todo tipo de anticonceptivos, y en algunas ciudades la escasez es del 100%. Lo cual aumenta el riesgo de: infección por el VIH, otras enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y embarazos en la adolescencia (tasa que se ha incrementado en un 65% desde 2015). Todo ello ha contribuido a un aumento de la mortalidad materna evitable, puesto que el 20% de la misma, están relacionados con abortos en condiciones de riesgo, debido a la legislación restrictiva en esta materia.

Cifras del informe:

- Entre noviembre de 2018 y febrero de 2019 fallecieron 1,557 personas por la falta de suministros en los hospitales.

- 40 pacientes perdieron la vida debido a los cortes de electricidad que se produjeron en marzo de 2019.

Para el ACNUDH (2019), también constituye una vulneración del derecho a la salud que el Gobierno se abstenga de publicar datos completos en materia de salud pública, datos que cumplen un rol fundamental para la formulación y la puesta en práctica de una respuesta adecuada a la actual crisis sanitaria.

Todas las cifras y relatos extraídos de los informes citados, demuestran que existe una evidente situación de violación masiva de derechos humanos, contraviniendo la Declaración de Turku en los siguientes términos:

- a) Violencia dirigida a la vida, salud, e integridad física y mental de las personas: a través de las ejecuciones extrajudiciales dentro y fuera del contexto de protestas, tortura y malos tratos de detenidos en instalaciones del SEBIN, violaciones sexuales como medio de tortura, entre otros.
- b) Practicar, permitir o tolerar la desaparición involuntaria de individuos, incluyendo su secuestro o cualquier detención desconocida: a través de las detenciones arbitrarias, con evidentes violaciones al debido proceso, que han terminado en tratos crueles y torturas.
- c) Privación deliberada al acceso de alimentos necesarios, al agua y a la medicina: a través de la deficiencia en el suministro de alimentos en los CLAP, corrupción dentro de ellos; escasez de medicina en más del 60% en todo el país y abstención deliberada del gobierno para publicar datos completos en materia de salud pública.

2. Crisis migratoria de ciudadanos venezolanos

La crisis humanitaria en la República Bolivariana de Venezuela, originada por todas aquellas turbulencias políticas y económicas, desarrolladas anteriormente, ha ocasionado el desplazamiento de millones de personas. Para abril de 2020, había más de 5 millones de venezolanos desplazados en distintas partes del mundo (R4V, 2020)¹⁵.

¹⁵ Cifra de refugiados y migrantes: un total de 5,093,987.

La gran mayoría de estas personas se encuentran en los países vecinos de Venezuela, como Colombia, el Ecuador, el Brasil, Chile, la Argentina, y el Perú. (R4V, 2020)

Los principales motivos que han llevados a todas estas personas a salir de su país, han sido expuestos por ACNUR (s.f.) y por la OIM (2020), que pueden ser resumidos de la siguiente forma:

- Por el desempleo, la falta de alimentos, medicinas y servicios esenciales, originados por la hiperinflación y las deficiencias del sistema de salud.
- Por los acontecimientos políticos, las agresiones a los opositores y la detención de miles de participantes en las protestas.
- Por la violencia, la inseguridad, y las amenazas originados por el aumento de los delitos violentos

Esta migración ha tenido especial impacto en la región latinoamericana y en nuestro país, es por ello que en esta sección se analizará este impacto, con el fin de exponer el problema existente respecto del tratamiento de los migrantes venezolanos en nuestro país.

2.1. Impacto en la región latinoamericana

Como ya se mencionó anteriormente, la mayoría de personas que huyen de Venezuela, se han desplazado a los países vecinos. Este fenómeno migratorio es el más grande en la historia de América latina, y ningún país de la región estaba preparado para ello. Es por esa razón que las políticas migratorias aplicadas en la región, se han traducido en esfuerzos insuficientes para solucionar esta problemática. Como se expuso en una ponencia del Pre-Congreso sobre derechos de la familia celebrado en el año 2019 en la Universidad Católica de Santa María, los países de la región no tienen por qué sufrir este impacto de manera aislada frente a los demás países del mundo, en especial de aquellos, como los países de la Unión Europea, que ya tiene conocimientos previos sobre las crisis de refugiados que han sufrido a lo largo de la historia.

Más del 76% del total de personas desplazadas de Venezuela, se encuentran en la región de América Latina (R4V, 2020), originando que muchos países se sientan presionados para responder a esta crisis, en materia de educación, salud y empleo; por lo que han comenzado a aplicar medidas restrictivas para el ingreso de ciudadanos venezolanos a su territorio. Según el Banco Mundial (2019), dentro de estas medidas está el aumento de los requisitos de ingreso a los migrantes y

refugiados venezolanos, medida que no detiene el flujo precisamente, pero sí permite la regularización de migrantes. Chile, Ecuador y el Perú (como se expondrá adelante), han implementado medidas que se han aplicado casi de manera sincronizada en el año 2019.

El corredor de movilidad más utilizado en este fenómeno migratorio, es el de Colombia – Ecuador – Perú – Chile, y según el informe de Amnistía Internacional (2020), el hecho de aplicar medidas restrictivas en uno de estos países, produce un efecto dominó en los demás. Eso fue lo que sucedió precisamente con Chile, pues el 20 de junio de 2019, se implantó la Visa Consular de Turismo para los inmigrantes venezolanos (este trámite solo lo pueden realizar pagando una tasa en sus consulados). Antes, no era necesario tener ninguna visa, siempre y cuando la persona pueda acreditar la solvencia económica suficiente para el tiempo que dure su estancia (ACNUR, junio 2019). En el caso de Ecuador, el 26 de agosto de 2019, se implementó la exigencia de una Visa Humanitaria, que también podía ser tramitada solo en sus consulados, con el pago de una tasa (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, 2019). Antes de esta medida restrictiva, cualquier ciudadano venezolano con su sola cédula de identidad podía ingresar y permanecer en Ecuador por un periodo máximo de 180 días (Amnistía Internacional, 2020).

Estas medidas adoptadas por los países mencionados, no han hecho más que obligar a las personas desplazadas de Venezuela, a que ingresen de manera irregular, pues según el informe de Amnistía Internacional (2020), estas personas se han visto forzadas a utilizar rutas clandestinas, las mismas que los exponen de manera innecesaria a sufrir situaciones de explotación, abusos, trata de personas y contrabando; además, este ingreso irregular limita su acceso a los servicios públicos debido a la indocumentación.

Pero este impacto en la región, se debe especialmente a que los países de Latinoamérica (a excepción de Brasil¹⁶) están tratando a los ciudadanos venezolanos como migrantes, y no como refugiados. Sin embargo, este escenario podría cambiar, ya que se ha logrado demostrar en el anterior capítulo que el

¹⁶ El 05 de diciembre de 2019, el Comité Nacional para los Refugiados de Brasil (CONARE), realizó un reconocimiento prima facie de la condición de refugiado a más de 21,000 venezolanos. Esto en base a que meses antes, la misma CONARE reconoció que la situación en Venezuela equivalía a violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos, según la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

contexto actual de Venezuela se traduce efectivamente en una situación de violación masiva de derechos humanos, lo cual significa que todas las personas que huyen de Venezuela tienen derecho a protección internacional en aquellos países que hayan ratificado la Declaración de Cartagena o contemplen dentro de sus legislaciones nacionales el supuesto de “violación masiva de derechos humanos” como sucede en el caso peruano. Y así, al otorgarles protección internacional, los refugiados podrían estar debidamente documentados y tener acceso a los servicios públicos en los países receptores.

2.2. Impacto en el Perú

Como se ha mencionado líneas arriba, el Perú forma parte de este corredor de movilidad, y desde el 2017, las personas desplazadas que huyen de Venezuela, han ingresado a nuestro país, en busca de mejores oportunidades. A inicios de febrero de 2020, la plataforma R4V (2020) contabilizó un total de 861,049 migrantes venezolanos en el Perú (cifra que representa el 2,4 % de la población peruana), de los cuales solo 628,976 contaban con permiso de residencia o estancia regular, y 482,571 eran solicitantes de refugio. Pero esta migración no es temporal, pues según la Encuesta dirigida a la población venezolana que vive en nuestro país (ENPOVE, 2018) más del 94% manifestaron su intención de quedarse a vivir en el Perú. Lo cual demuestra que el Perú siendo un país exportador de migrantes, se convirtió en un país de destino. Por consiguiente, las medidas que se deben tomar a nivel de Estado, deben ser con la finalidad de lograr una integración, y no solo darles a los desplazados, un tratamiento migratorio general.

Es por ello que nuestro país ha venido implementando medidas que se han ajustado a los flujos migratorios en los últimos 3 años, a pesar de contar desde un principio, con una capacidad de gestión insuficiente. Y cabe mencionar que este fenómeno migratorio no ha ocasionado colapsos en nuestros sistemas de salud o educación, o en la institucionalidad pública nacional y local. Sí se han presentado dificultades y obstáculos en el camino, sin embargo, ninguno de ellos ha sido lo suficientemente grave como para colapsar los servicios que el Estado peruano brinda en general.

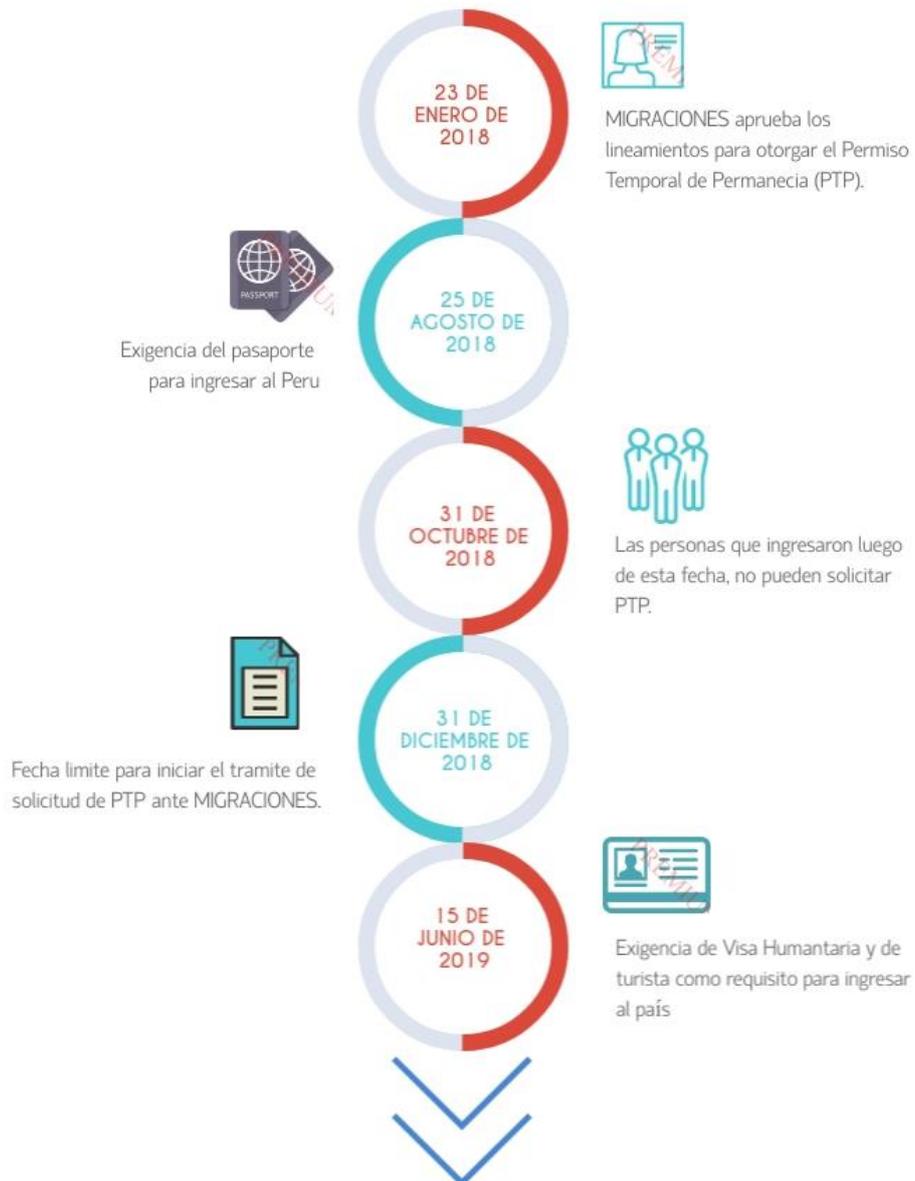
Ahora bien, en el aspecto laboral, si ya se contaba con una informalidad del 70%, consecuentemente los ciudadanos venezolanos que han ingresado al mercado laboral lo han hecho en su mayoría en el sector informal también.

Por lo tanto, se puede concluir que la situación del país no se ha visto gravemente afectada por la migración venezolana, sin embargo, lo que ha sucedido, es que los problemas sociales de nuestro país, sean mayormente visibilizados debido a esta migración, originando un incremento de la presión sobre el gobierno para dar respuesta a las necesidades básicas a través de políticas públicas, y así cumplir con esta responsabilidad que tiene el Estado frente a los desplazados, de otorgarles acogida humanitaria y atender sus demandas de alimentación, salud, educación, vivienda y acceso al mercado laboral, y así lograr una integración social y económica a mediano plazo (Banco Mundial 2019).

2.2.1. Política Migratoria implementada

Para lo que respecta a la presente investigación, se analizará a continuación todas las medidas que el Estado ha adoptado en estos últimos tres años, en cuanto al tratamiento migratorio de los más de 800 mil venezolanos que se encuentran en nuestro país, a través de una línea del tiempo. Ello sin considerar a la solicitud de refugio como una de ellas, pues al ser un instrumento de protección internacional de derechos humanos, y no una forma de regularización migratoria, será desarrollado en el siguiente numeral.

RESTRICCIONES DE ENTRADA PARA INMIGRANTES VENEZOLANOS



Fuente:

Superintendencia Nacional de Migraciones, y Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú

Elaborado por:

Yomira Portocarrero Vera

- Regla general de MERCOSUR: Hasta el 25 de agosto de 2018, los ciudadanos venezolanos podían ingresar al país con su documento nacional de identidad (sin la exigencia del pasaporte), con la calidad migratoria de Turista por un periodo máximo de 183 días. Esto cambió con la Resolución N°00270-2018-MIGRACIONES ([Superintendencia de Migraciones] Por la cual se disponen la exigencia de la presentación de pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana a partir el 25 de agosto de 2018 para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional, 24 de agosto de 2018 [Perú]) debido a la suspensión de Venezuela de MERCOSUR.
- PTP: El Permiso Temporal de Permanencia era un documento emitido por MIGRACIONES, con el cual se acreditaba la situación migratoria regular y que habilitaba a la persona beneficiaria a desarrollar actividades remuneratorias en el marco de legislación peruana por un periodo de un año (Decreto Supremo 001-2018-IN, Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana, 23 de enero de 2018 [Perú]). Cumplido este tiempo, el beneficiario podía solicitar la Calidad migratoria especial Residente, que le otorgará un tiempo de permanencia de un año. El PTP fue la mejor alternativa para regularizar la situación migratoria de todas aquellas personas que habían ingresado al país de manera regular (con pasaporte o cédula de identidad) antes del 31 de octubre de 2018. Pero al no prolongar su posibilidad de tramitarla, se ha dejado en un limbo a todas aquellas personas que han ingresado al país entre el 1 de noviembre de 2018 hasta el 14 de junio de 2019. Pues al vencerse su estadía máxima de 183 días como Turistas, ingresan a una situación migratoria irregular, entrando en una infracción administrativa de la Ley de Migraciones que podría devenir en una expulsión del territorio peruano.
- Visa Humanitaria: el 15 de junio de 2019, se habilitó la calidad migratoria de Residente, en su Versión Humanitaria para los inmigrantes venezolanos que deseen ingresar al país. Esta calidad migratoria se tramita sólo en los Consulados Generales del Perú en Venezuela (Caracas y Puerto Ordaz), y excepcionalmente en los de

Colombia y Ecuador, por ser estos últimos países de paso; trámite que no tiene costo alguno y que culmina en la emisión de una Visa Humanitaria en el pasaporte del interesado, que será requerida en los controles migratorios de entrada al país. Esta restricción impuesta por el Estado peruano, tiene algunas excepciones que, según el informe de Amnistía Internacional (2020), no son respetadas por los funcionarios, que se encuentran en los controles migratorios. Esta visa no tiene mucho de humanitaria, pues a pesar de ser gratuita, según un Estudio del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (2019) es muy difícil para los ciudadanos venezolanos, obtener pasaporte y tramitar el certificado de antecedentes penales apostillado, requisitos esenciales para esta visa. Aunado a ello, es necesario mencionar que en muchos casos, la imposición del requisito de visa humanitaria en Ecuador (con un costo de 50 USD) posterior a la medida peruana, que condiciona el ingreso a los migrantes venezolanos, ha significado un gran obstáculo a aquellas personas que no han podido tramitarla, pero que si contaban con Visa Humanitaria peruana; puesto que, según el Informe de Amnistía Internacional (2020), sin los sellos de entrada y salida de Ecuador, no se permite entrar ni a las personas venezolanas con visa humanitaria, y mucho menos a las que tienen derecho en virtud de excepciones humanitarias (ello en atención a una especie de “tracto sucesivo migratorio”).

En conclusión, esta visa humanitaria, no resuelve la problemática de la migración venezolana que se dirige al Perú, sino, obliga a que las personas ingresen de forma irregular por no contar con la visa o con los documentos pertinentes para acreditar que se encuentran en uno de los supuestos de las excepciones a la visa; y como se describe en el Estudio del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (2019), lo que ha disminuido significativamente son las entradas registradas de venezolanos al país, y no la inmigración venezolana en general.

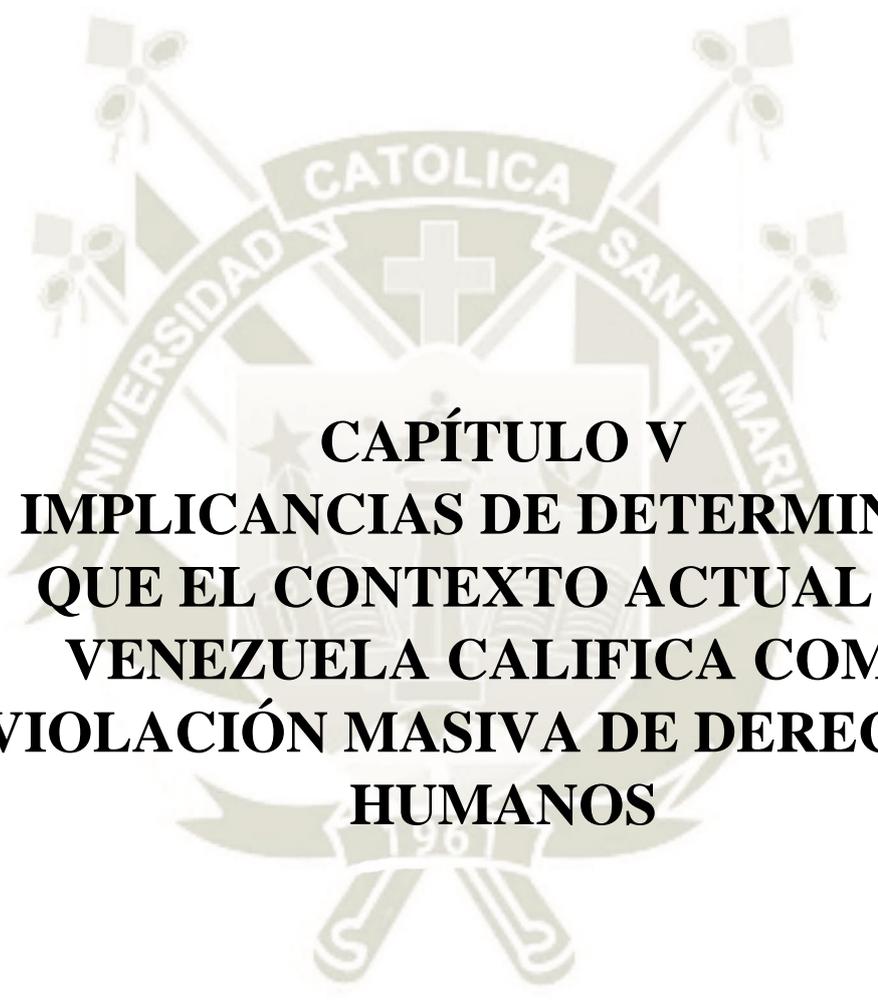
2.2.2. La solicitud de refugio vista como una “opción migratoria”

Desde el año 2014 hasta diciembre de 2019, había 482,571 solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos, este número representa el más del 56% del total de venezolanos en el país. Casi medio millón de personas esperando a que el Estado peruano, a través de la CEPR, pueda resolver su pedido de refugio.

¿Por qué más de la mitad de venezolanos en el Perú han optado por la solicitud de refugio como una “opción migratoria”?

La solicitud de refugio garantiza el derecho de permanencia, sustentado en el principio de no devolución. Este derecho cubre a todos los solicitantes de refugio durante el tiempo de demora de la decisión, que como se mencionó en capítulos anteriores, es de 2 años aproximadamente.

Esto ha motivado que muchas de las personas que huyen de Venezuela, vean a la solicitud de refugio como una opción para no ser devueltos a su país de origen, desconociendo que esta solicitud podría ser el medio idóneo para conseguir la protección internacional que merecen por calificar como refugiados.



CAPÍTULO V
IMPLICANCIAS DE DETERMINAR
QUE EL CONTEXTO ACTUAL DE
VENEZUELA CALIFICA COMO
VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS
HUMANOS

1. Implicancias en el Derecho Internacional de los Refugiados aplicado en el Perú

La CEPR es el organismo que tiene la facultad de reconocer que el contexto actual de Venezuela califica como violación masiva de derechos humanos, y así, a través del procedimiento ordinario para el reconocimiento de la condición de refugiado, podría emitir resoluciones positivas y finalmente reconocer como refugiados, de manera individual, a todas aquellas personas que han presentado su solicitud de refugio. Definitivamente es un efecto positivo y permitirá garantizar así la protección internacional que los desplazados venezolanos merecen, pero quizá no de manera eficiente. Existen más de 800 mil venezolanos con ingreso registrado en nuestro país¹⁷, y muchos más que ingresarán a nuestro territorio en búsqueda de mejores oportunidades. El Perú es el país con la mayor cantidad de solicitudes de refugio de ciudadanos venezolanos pendientes en el mundo (casi medio millón, contabilizados hasta diciembre de 2019), y continuar con las evaluaciones individuales de las solicitudes presentadas, no va a resolver la tremenda carga administrativa, sin precedentes, que actualmente tiene la CEPR. Siendo esto así, no se podrá garantizar la protección internacional inmediata de los solicitantes de refugio, por lo que, en la presente investigación, se propone realizar un reconocimiento de la condición de refugiado previo y colectivo (conocido como *prima facie*). Nuestra Ley del Refugiado y su Reglamento lo permiten, y el ACNUR ha venido publicando notas de orientación sobre la protección internacional para los venezolanos, y directrices que orientan al Estado receptor, sobre la aplicación de este reconocimiento.

1.1. Reconocimiento *prima facie*

El término *prima facie* significa “en principio”, o “a primera vista”. Según ACNUR (1992), este reconocimiento colectivo se da en aquellas situaciones en las que grupos enteros han sido desplazados en circunstancias que indicaban que los miembros de ese grupo podían ser considerados individualmente como refugiados, y en donde el reconocimiento individual resulta imposible por la necesidad urgente de prestar asistencia y por razones de orden práctico. Que es precisamente lo que sucede en el caso materia de análisis, especialmente por la cantidad de solicitudes presentadas.

¹⁷ Cifra que puede ser mucho mayor, si se contarán a las personas que han ingresado por vías clandestinas.

Para que ello sea posible, es necesario identificar cuál es el marco de uso de este reconocimiento. En la Directriz N°11 sobre protección internacional de los refugiados, emitido por ACNUR (2015), se establece que el enfoque *prima facie* es especialmente adecuado para situaciones de afluencia masiva de refugiados. Esta afluencia masiva ha sido claramente demostrada en los anteriores capítulos, al exponer las cifras de la cantidad de personas desplazadas de Venezuela que han huido en busca de protección internacional, en su mayoría, a países de la región. El éxodo venezolano podría superar al éxodo sirio, una de las crisis de refugiados más grandes en la historia.

Por lo que, resulta sumamente necesaria la aplicación de este reconocimiento colectivo, que se logra activando las disposiciones del reglamento de la Ley del Refugiado contempladas en el Capítulo VII, sobre la Afluencia masiva y el reconocimiento *prima facie*. Cabe señalar que esta modalidad no permite el reconocimiento global e indiferenciado de todas las personas que soliciten la condición de refugiado, pues tanto nuestra Ley y su Reglamento, las directrices de protección internacional, y las Notas sobre la protección internacional de venezolanos publicadas por ACNUR (mayo, 2019), facultan al Estado a excluir a aquellas personas sobre las que hubiese motivos fundados para considerar que han cometido:

- a) Graves delitos comunes en el país de origen, especialmente los de narcotráfico y terrorismo.
- b) Crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad según los términos definidos por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Y en el caso de las personas desplazadas de Venezuela, se excluye también, a aquellas personas que contribuyen a perpetuar circunstancias que perturban gravemente el orden público, tales como: miembros de grupos de delincuencia organizada, y personas que se benefician materialmente de estas circunstancias (ACNUR, mayo 2019).

2. Implicancias en el tratamiento migratorio de los refugiados

Si se logra este reconocimiento colectivo de los refugiados venezolanos, las principales implicancias se darían en cuanto a los derechos de los mismos en materia migratoria, establecidos en el Capítulo V de la Ley de Refugiado:

- a. Se les otorgará la calidad migratoria de residente por un año, que faculta al beneficiario a realizar actividades remuneratorias dentro del país, prorrogable mientras se mantengan las circunstancias en Venezuela (país de origen), que motivaron el reconocimiento. En el presente caso, esta calidad migratoria podrá ser prorrogable hasta que deje de existir una situación de violación masiva de derechos humanos, originada por la crisis humanitaria y la hiperinflación en Venezuela.
- b. Obtención del Carné de Extranjería, documento de identificación que acredita la calidad migratoria anteriormente mencionada. Este carné es como el DNI para los peruanos, un documento que contiene datos de identificación personal.
- c. Exoneración de las tasas migratorias, producidas por el exceso de permanencia legal (otorgado por MIGRACIONES) durante la espera del reconocimiento de la condición de refugiado.
- d. Posibilidad de acceder a la Naturalización¹⁸, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Migraciones y su Reglamento.

3. Análisis de las oportunidades que el Estado peruano tiene frente a este escenario

En el Festival del Cine celebrado por el Día del Migrante Internacional en el año 2018, en la ciudad de Arequipa, uno de los invitados expresó que la migración venezolana no debe percibirse como una situación negativa, sino como una oportunidad para el Perú, una oportunidad para crecer como país, y para mejorar nuestros servicios de salud y educación, no solo en beneficio de los migrantes venezolanos, sino en beneficio de todos. Esta frase fue una de las motivaciones para realizar la presente investigación, y con ayuda de los reportes realizados por el Banco Mundial (2019) y el Banco Continental (BBVA Research, 2019), se analizará a continuación los impactos en el ámbito laboral, fiscal y de salud de nuestro país, que podría tener el eventual reconocimiento colectivo del estatuto de refugiado de los desplazados de Venezuela.

3.1. Impacto laboral

El reporte del BBVA Research (2019) muestra que la población venezolana en el Perú tiene en promedio 13.4 años de educación, frente a los 10.5 años promedio de

¹⁸ Adquisición de la nacionalidad de un ciudadano extranjero.

educación que tiene la población peruana. Ello ha aumentado la disponibilidad de la mano de obra y el stock de capital humano.

En esa misma línea, el reporte del Banco Mundial (2019), arrojó las siguientes cifras: en el año 2018, el 67% de la población venezolana en edad de trabajar (PET) contaba con educación superior completa (técnico superior universitario y/o universitario), comparada al 22% de la población peruana. Esto ha permitido un incremento de la productividad laboral en un 3,02% en el año 2018, número que podría disminuir si a la población migrante y refugiada no se les permite el acceso a empleos compatibles con su calificación, lo cual requeriría, entre otras medidas, la facilidad de homologar los títulos de educación superior.

3.2. Impacto fiscal

- a. En la recaudación del Impuesto General a la Venta (IGV):

En el reporte del BBVA Research (2019), se exhibió una recaudación de 225 millones de dólares americanos (USD) por IGV de trabajadores venezolanos en el Perú, cifra que se potenciaría si obtuvieran un ingreso laboral similar al del peruano promedio, estimando una posible recaudación de 365 millones de USD.

- b. En la recaudación del Impuesto a la Renta (IR):

El mismo reporte revela que, en el año 2019, se recaudó un estimado de 10 millones de USD por IR de migrantes venezolanos, proyectando que, si se integran al mercado laboral en proporción de formalidad similar a la de los peruanos (30%), esta recaudación sería de 103 millones de USD.

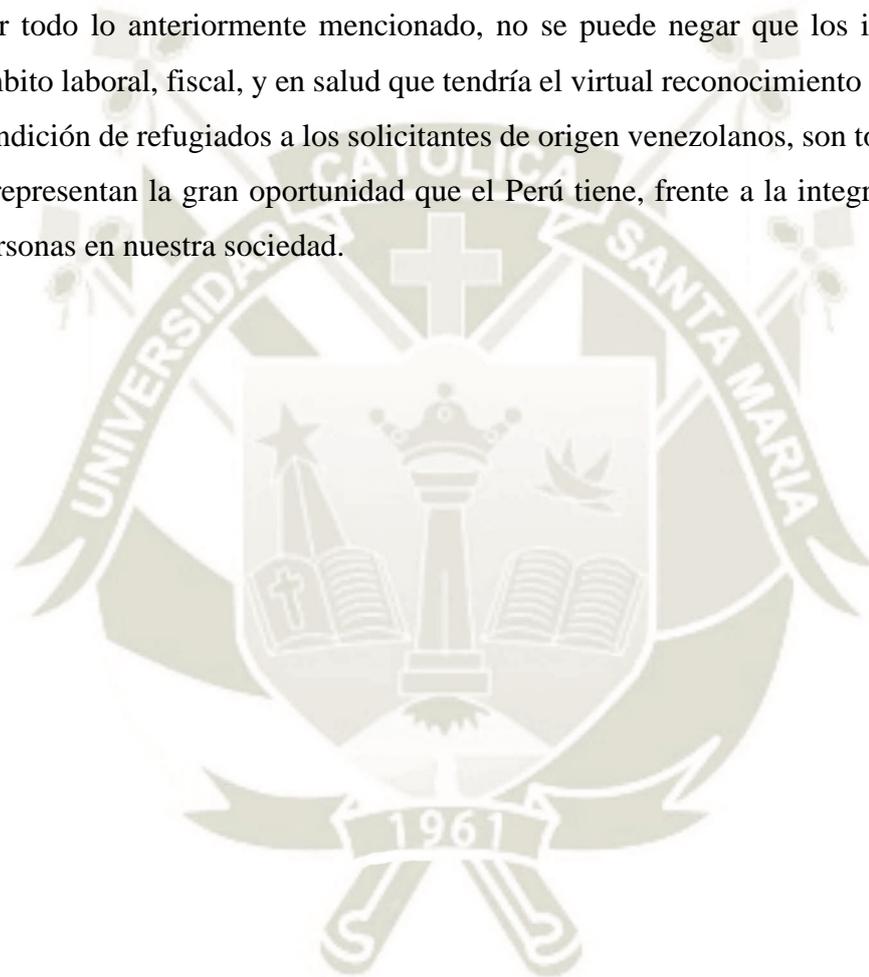
Un evidente incremento en el ingreso fiscal del Estado peruano, que permitiría tener mayores recursos para la designación del presupuesto anual.

3.3. Impacto en la cobertura de seguro de salud

Según las cifras expuestas por el BBVA Research (2019), los inmigrantes venezolanos presentan un mejor estado de salud que el peruano promedio, pues el 38% de peruanos padece de enfermedades crónicas (que requieren siempre de un tratamiento), mientras que solo el 11 % de los venezolanos padecen de las mismas. Actualmente, el acceso al Seguro Integral de Salud en todas sus modalidades, solo es para peruanos con DNI o extranjeros con Carné de Extranjería. Como se ha mencionado anteriormente, si se logra el reconocimiento colectivo del estatuto de refugiado de los solicitantes de refugio de origen venezolano, ello implicaría que

sean beneficiarios de un Carné de Extranjería, y consecuentemente podrían tener acceso al SIS contributivo. Permitiendo así, tener un incremento en el presupuesto del SIS, puesto que, con las cifras expuestas líneas arriba, no se gastaría en la atención de afiliados venezolanos, más que para medidas de prevención, y permitiría tener recursos para la atención de los peruanos que, en promedio, tienen mayor índice de enfermedades crónicas.

Por todo lo anteriormente mencionado, no se puede negar que los impactos en el ámbito laboral, fiscal, y en salud que tendría el virtual reconocimiento colectivo de la condición de refugiados a los solicitantes de origen venezolanos, son todos positivos, y representan la gran oportunidad que el Perú tiene, frente a la integración de estas personas en nuestra sociedad.



CONCLUSIONES

1. En la presente investigación se ha demostrado que en la república Bolivariana de Venezuela existe, efectivamente, un contexto de violación masiva de derechos humanos, como consecuencia de la crisis humanitaria originada por la hiperinflación económica y la deficiente administración del gobierno actual en ese país. Este contexto se encuentra fundado en los casos de ejecuciones extrajudiciales, torturas, malos tratos, desapariciones forzadas y detenciones arbitrarias; así como en las graves violaciones a los derechos a la salud y a la alimentación. Situaciones que han provocado el desplazamiento de más de 5 millones de venezolanos huyendo de su país y buscando protección internacional en los países de la región. De ahí, es que resulta factible, en atención al artículo 3 de la Ley del Refugiado, lograr el reconocimiento del estatuto de refugiado de los desplazados de Venezuela, por encontrarse en el supuesto de “personas que huyen de su país de origen a causa de la violación masiva de derechos humanos”.
2. Habiendo demostrado lo anterior, y tomando en consideración la cantidad de solicitudes de refugio pendientes de ser resueltas por la Comisión Especial para los Refugiados, sumada a la afluencia masiva y constante de ciudadanos venezolanos en nuestro país; se evidenció que el procedimiento de reconocimiento individual de la condición de refugiado no resuelve del todo el problema, y se consideró necesaria la aplicación de un reconocimiento primigenio y colectivo de todos los solicitantes de refugio de origen venezolano, activando las disposiciones del capítulo séptimo del Reglamento de la Ley del Refugiado, a efecto de garantizar la protección internacional a la cual tienen derecho las personas desplazadas de Venezuela.
3. Y en consecuencia, con este posible escenario, se logró identificar, en primer lugar las implicancias migratorias del reconocimiento del estatuto de refugiado sobre identificación, calidad migratoria y exoneración de tasas migratorias; y en segundo lugar, las grandes oportunidades laborales, fiscales y de acceso al sistema de salud público que el Estado peruano tiene, no solo frente al virtual reconocimiento de la condición de refugiado de los ciudadanos venezolanos, sino también frente al proceso de integración de todas estas personas que desean construir un futuro mejor en nuestro país.



PROPUESTA DE MEJORA

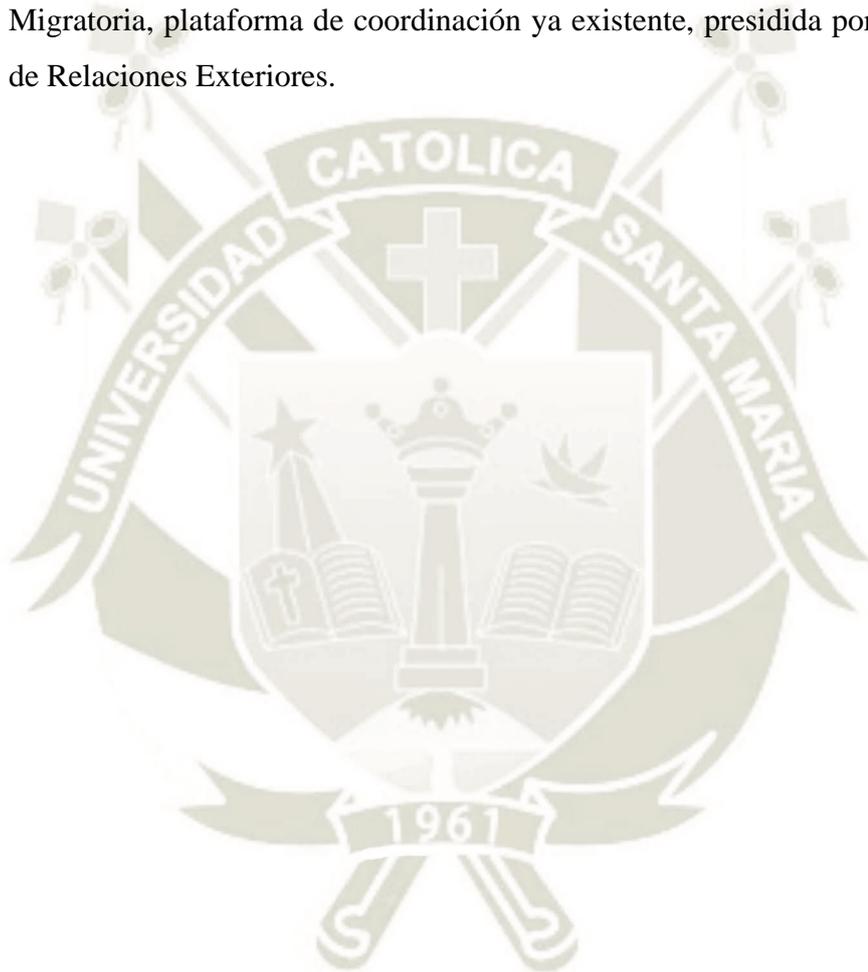
A lo largo de la presente investigación, se ha desarrollado el derecho que tienen los desplazados de Venezuela a la protección internacional a través del reconocimiento colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado (mecanismo establecido en el Reglamento de la Ley del Refugiado) por encontrarse dentro del supuesto de personas que huyen de su país de origen, a causa de la violación masiva de derechos humanos. De modo que, resulta fundamental activar este supuesto contemplado en la Ley del Refugiado, mediante la aplicación adecuada del mecanismo mencionado, tomando en cuenta los lineamientos y directrices internacionales, pues de no garantizar la protección internacional de todas estas personas, se las estaría poniendo en riesgo, y el Estado peruano incurriría en un incumplimiento de sus obligaciones internacionales.

Por todo esto, es necesario en este punto del trabajo de investigación, plantear algunas propuestas de mejora, con el fin de lograr lo anteriormente mencionado. Siendo estos:

1. Se propone que el Estado peruano, a través de la Cancillería (por ser este, el Ministerio al cual pertenece la Comisión Especial para los Refugiados), elabore un Estudio de País de Origen (sobre Venezuela), basado en los informes emitidos por Naciones Unidas, a través del ACNUDH o del ACNUR- y en los reportes de organizaciones internacionales de derechos humanos no gubernamentales, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, que han venido documentando a lo largo de los últimos 3 años todas aquellas situaciones que han ocasionado que más de 5 millones de venezolanos huyan de su país. Todo esto con el objetivo principal de reconocer que existe una situación de violación masiva de derechos humanos.
2. A partir de ello, automáticamente, todas aquellas personas de origen venezolano que han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado, tendrían elementos de elegibilidad para ser finalmente reconocidos como tal. De manera que, para la aplicación adecuada del reconocimiento colectivo, se recomienda que la CEPR se sirva de la Directriz No. 11 sobre Protección Internacional: “Reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado”, que orienta sobre la interpretación jurídica de este mecanismo y asesora a los gobiernos sobre su aplicación; documento que puede ser interpretado y complementado con la Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los

venezolanos actualizada en el año 2019; ambos documentos emitidos por el ACNUR.

3. Para terminar, se propone que, con el fin de lograr la integración de los refugiados venezolanos en nuestro país, se adopten medidas que respondan a sus necesidades laborales, educativas y de salud, en las diferentes regiones del Perú, las mismas que pueden ser expuestas ante la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, plataforma de coordinación ya existente, presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.



REFERENCIAS

- Adrianzen, J. (31 de octubre de 2019). *Cancha caliente*. Revista Caretas Perú.
<https://caretas.pe/nacional/cancha-caliente/>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1992). *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* [Archivo PDF].
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2005). *Introducción a la Protección Internacional de las personas de la competencia del ACNUR* [Archivo PDF]. <https://www.refworld.org/docid/48abd57e0.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2014). *Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, elaboradas por la mesa redonda convocada por ACNUR* [Archivo PDF].
<https://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2015). *Directrices sobre protección internacional No. 11: Reconocimiento prima facie de la condición de refugiado* [Archivo PDF]. <https://www.acnur.org/5c6c387a4.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2017). *Guía de información para refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en Perú* [Archivo PDF].
https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Peru/Guia_para_refugiados_y_solicitantes_de_la_condicion_de_refugiado_en_Peru_2017.pdf
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2018). *Handbook on Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons* [Archivo PDF].
<https://www.unhcr.org/protection/statelessness/53b698ab9/handbook-protection-stateless-persons.html>

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (abril, 2019). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* [Archivo PDF]. <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (junio de 2019). *Monitoreo de Protección de la Situación en Venezuela* [Archivo PDF]. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d321e9d4.pdf%20update%20#1>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (mayo, 2019). *Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos— Actualización I* [Archivo PDF]. <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (s.f.). *Situación en Venezuela*. Recuperado el 01 de abril de 2020 de <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- Amnistía Internacional. (2019). *Hambre de justicia: Crímenes de lesa humanidad* [Archivo PDF]. <https://www.amnesty.org/en/documents/amr53/0222/2019/es/>
- Amnistía Internacional. (2020). *Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela* [Archivo PDF]. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es/>
- Banco Mundial. (2019). *Una Oportunidad para Todos: Los Migrantes y Refugiados Venezolanos y el Desarrollo del Perú* [Archivo PDF]. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32816>
- BBVA Research. (2019). *Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos* [Archivo PDF]. <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/inmigracion-venezolana-a-peru-caracteristicas-e-impactos-macroeconomicos/>
- Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. (2019). *Propuesta de la Política Pública: Los impactos adversos de las visas humanitarias* [Archivo PDF]. http://sisisemail.up.edu.pe/sisisemail/_data/2019/19350/CIUP-PPP-No2.pdf

Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. (1991). *Proyecto de Código de Crímenes en contra de la Paz y la Seguridad de la Humanidad del 12 de julio de 1991*. Texto adoptado por la CDI en su 43° sesión en el año 1991, y presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas como parte del reporte de la Comisión que cubre el trabajo de la mencionada sesión [Archivo PDF]. https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1991_v2_p2.pdf

Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. (1996). *Proyecto de Código de Crímenes en contra de la Paz y la Seguridad de la Humanidad de 1996*. Texto adoptado por la CDI en su 48° sesión y presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas como parte del reporte de la Comisión que cubre el trabajo de la mencionada sesión [Archivo PDF]. https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7_4_1996.pdf

Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos. (1989). *Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en América Latina* [Archivo en PDF]. (CIREFCA 89/9). <https://www.refworld.org/docid/5236df004.html>

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (1967) Resolución 1235 (Sesión XLII). *Question of the violation of human rights and fundamental freedoms including policies of racial discrimination and segregation and of apartheid in all countries, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories* [Archivo en PDF]. (U.N. Doc. E/4393). 6 de junio de 1967. <http://hrlibrary.umn.edu/procedures/1235.html>

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (1998). *Informe de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las minorías: Normas humanitarias mínimas*. [Archivo PDF]. (E/CN.4/1998/87/Add.1). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/100/91/PDF/G9810091.pdf?OpenElement>

Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África. 10 de setiembre de 1969.

Convención de los Derechos del Niño. 20 de noviembre de 1989.

Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. 28 de septiembre de 1954.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. 28 de julio de 1951.

Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos y los Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña. 12 de agosto de 1949.

Convenio de Ginebra para Aliviar la Suerte que Corren los Heridos, los Enfermos y los Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar. 12 de agosto de 1949.

Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las personas civiles en Tiempo de Guerra. 12 de agosto de 1949.

Convenio de Ginebra relativo al Trato debido a los Prisioneros de Guerra. 12 de agosto de 1949.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Corte IDH). Caso *Bámaca Velásquez vs. Guatemala*. Serie C No. 70. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. [Archivo PDF]. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_70_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Corte IDH). Caso *Barrios Altos vs. Perú*. Serie C No. 75. Sentencia de 14 de marzo de 2001. [Archivo PDF]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_75_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Corte IDH). Caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Serie C No. 107. Sentencia de 02 de julio de 2004. [Archivo PDF]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Corte IDH). Caso *Las Palmeras vs. Colombia*. Serie C No. 90. Sentencia de 04 de febrero de 2001. [Archivo PDF]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_90_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Corte IDH). Caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*. Serie C No. 213. Sentencia de 26 de mayo de 2010. [Archivo PDF]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_213_esp.pdf

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Corte IDH). Caso Perozo y otros vs. Venezuela. Serie C No. 195. Sentencia de 28 de enero de 2009. [Archivo PDF]. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf
- Corte Superior de Justicia de Lima. Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres. Expediente 06488-2018-0-1801-jr-pe-05/2. Sentencia de 05 de octubre de 2018. <https://issuu.com/bizusaperu/docs/exp.06488-2018-0-1801-jr-pe-05/2>
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados. 22 de noviembre de 1984.
- Declaración de Estándares Humanitarios Mínimos. 2 de diciembre de 1990. Adoptada por la reunión de expertos convocada por el Instituto de Derechos Humanos Åbo Akademi University, en Turku, Åbo. <https://www.ifrc.org/Docs/idrl/I149EN.pdf>
- Decreto Legislativo 1350. Ley de Migraciones del Perú. 7 de enero de 2017. D.O. 1471551-2
- Decreto Supremo 001-2018-IN. Aprueban lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana. 23 de enero de 2018. D.O. 1609074-1.
- Decreto Supremo 007-2017-IN. Reglamento del Decreto Legislativo 1350, Ley de Migraciones, Perú. 27 de marzo de 2017. D.O. 1502810-4
- Decreto Supremo 119-2003-RE. Aprueban Reglamento de la Ley del Refugiado. 22 de diciembre de 2002.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. (1998) *UN Recommendations on Statistic of International Migration, Revision 1* [Archivo PDF]. https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_58rev1e.pdf
- Ley 27891 de 2002. Ley del Refugiado. 20 de diciembre de 2002.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana [Ecuador]. (21 de agosto de 2019). *Ecuador inicia proceso de emisión de visa humanitaria para ciudadanos venezolanos*. <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-inicia-proceso-de-emision-de-visa-humanitaria-para-ciudadanos-venezolanos/>

- Naciones Unidas, Asamblea General. (1986). *Cooperación Internacional para Prevenir Nuevos Flujos de Refugiados*. Nota del Secretario General [Archivo PDF]. (A/41/324). <https://digitallibrary.un.org/record/117542?ln=es>
- Nicholson, F. y Kumin, J. (2017). *Handbook for Parliamentarians N°27: “A guide to international refugee protection and building state asylum systems* [ArchivoPDF]. <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2018-03/guide-international-refugee-protection-and-building-state-asylum-systems>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2018). *Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin* [Archivo PDF]. https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2019). *Los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela* [Archivo PDF]. (A/HRC/41/18). <https://undocs.org/es/A/HRC/41/18>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2019). *Definición de Asylum seeker adoptada por UNESCO*. <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/asylum-seeker/>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2017). *World Migration Report* [Archivo PDF]. https://www.iom.int/sites/default/files/country/docs/china/r5_world_migration_report_2018_en.pdf
- Organización Internacional para las Migraciones. (2018). *International Migration Law N°34: Glossary on Migration* [Archivo PDF]. <https://publications.iom.int/es/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2020). *World Migration Report* [Archivo PDF]. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020>
- Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela, R4V (Respuesta a los venezolanos). (6 de abril de 2019). Cifras estadísticas de Refugiados y

Migrantes de origen venezolano en Perú.
<https://r4v.info/es/situations/platform/location/7416>.

Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela, R4V (Respuesta a los venezolanos). (6 de abril de 2020). Cifras estadísticas de Refugiados y Migrantes de origen venezolano en Perú.
<https://r4v.info/es/situations/platform/location/7416>.

Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (PROTOCOLO I). 8 de junio de 1977.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. 31 de enero de 1967

Real Academia Española. *Diccionario del español jurídico*. (Consultado el 28 de mayo de 2020). <https://dej.rae.es/lema/soft-law>

Resolución de Superintendencia 00270-2018-MIGRACIONES. [Superintendencia Nacional de Migraciones]. Por la cual se dispone la exigencia de la presentación de pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana a partir del 25 de agosto de 2019 para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional [Archivo PDF]. 24 de agosto de 2018. https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/RESOLUCION_DE_SUPERINTENDENCIA-000270-2018-MIGRACIONES.pdf

Rojas Sánchez, A. (05 de setiembre de 2018). *Venezolanos en Perú: ¿Cuál es el panorama de las solicitudes de refugio?* El Comercio. <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-panorama-solicitudes-refugiados-venezuela-noticia-554146-noticia/>

Ruiz De Santiago, J. (2001) *Derechos humanos, derechos de los refugiados: evolución y convergencias*. En S. Namihas [Coord.], *Derecho Internacional de los Refugiados* [Archivo PDF]. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf>

Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (junio, 1993). *Definición de las violaciones manifiestas y masivas de los*

derechos humanos como crímenes internacionales. Documento de trabajo presentado por el Sr. Stanislav Chernichenko de conformidad con la decisión 1992/109 del “Examen de los nuevos acontecimientos ocurridos en las esferas de que se ha ocupado la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías” realizado por la COMISION DE DERECHOS HUMANOS en su 45° período de sesiones [Archivo en PDF]. (E/CN.4/Sub.2/1993/10). <https://digitallibrary.un.org/record/169733>

Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (julio, 1993). *Estudio relativo al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación a las víctimas de violaciones flagrantes de los derechos humanos y las libertades fundamentales*. Informe definitivo presentado por el Sr. Theo van Boven, Relator Especial, del “Examen de los nuevos acontecimientos ocurridos en las esferas de que se ha ocupado la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías” realizado por la COMISION DE DERECHOS HUMANOS en su 45° período de sesiones [Archivo en PDF]. (E/CN.4/Sub.2/1993/8). <https://digitallibrary.un.org/record/172321>

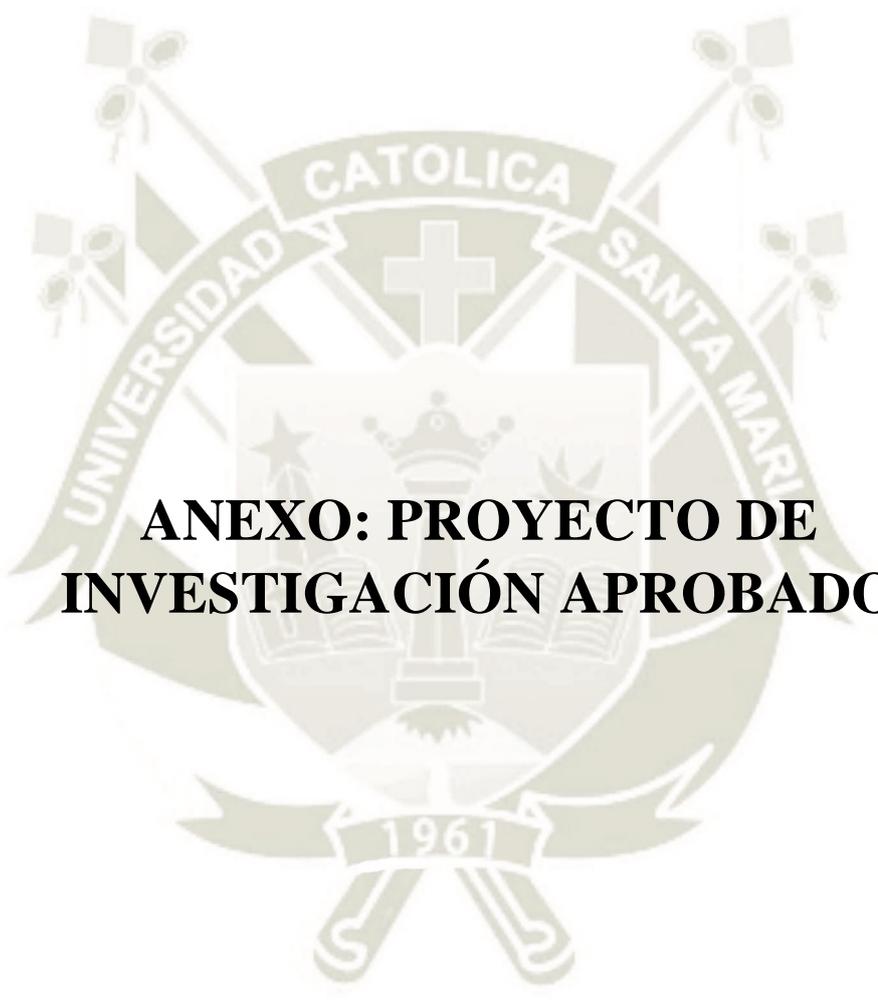
Sub-Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (1996). *Reconocimiento de las violaciones manifiestas y masivas de los derechos humanos perpetradas por orden de los gobiernos o con su aprobación como crímenes internacionales*. Documento ampliado de trabajo presentado por el Sr. Stanislav Chernichenko de conformidad con la decisión 1996/116 de 29 de agosto de 1996, del “Examen de los nuevos acontecimientos ocurridos en las esferas de que se ha ocupado o pueda ocuparse la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías” realizado por la COMISION DE DERECHOS HUMANOS en su 49° período de sesiones. 1997 [Archivo en PDF]. (E/CN.4/Sub.2/1997/29). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G97/126/87/PDF/G9712687.pdf?OpenElement>

Treneman, A. (18 de noviembre de 2018). *¿Qué es el asilo político y cuáles son sus alcances?* Perú21. <https://peru21.pe/politica/asilo-politico-son-alcances-441184-noticia/?ref=p21r>

VERDROSS, A. (1978). *Derecho Internacional Público*. [Archivo en PDF].

[https://doku.pub/download/derecho-internacional-publico-alfred-verdross-
oj0vm4238x0x](https://doku.pub/download/derecho-internacional-publico-alfred-verdross-
oj0vm4238x0x)





**ANEXO: PROYECTO DE
INVESTIGACIÓN APROBADO**

Universidad Católica de Santa María
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela Profesional de Derecho



PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE BORRADOR DE TESIS

Presentada por la Bachiller:

**Portocarrero Vera,
Yomira Marisol**

**Arequipa- Perú
2019**

1.- TÍTULO:

“LA CRISIS HUMANITARIA EN VENEZUELA Y SUS EFECTOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN EL PERÚ Y EN EL TRATAMIENTO MIGRATORIO DE LOS CIUDADANOS VENEZOLANOS”.

2.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

El derecho internacional de los refugiados en el Perú se encuentra regulado por la Ley del Refugiado y su Reglamento, instrumentos jurídicos que tienen su base en la ratificación por el Estado peruano del Estatuto de los refugiados de 1951, documento que se originó luego de la II Guerra Mundial por la necesidad de brindar una especial protección de derechos humanos a los desplazados de la guerra. Tanto la convención como nuestra ley (en una versión mucho más amplia) contemplan un perfil de refugiado, el mismo que (dicho en términos simples), lo tienen aquellas personas que encontrándose fuera de su país de origen o de habitual residencia, huyen de este porque alegan ser víctimas de persecución por distintos motivos, o porque existen situaciones en sus países de origen tales como: la violación masiva de derechos humanos, conflicto interno, ocupación o agresión extranjera, u otro acontecimiento que perturbe gravemente el orden público.

La situación por cual está atravesando el país hermano de Venezuela ha originado una migración masiva de ciudadanos venezolanos que escapan de su país, debido a la crisis económica, social y humanitaria originada por el régimen actual. Perú ha sido y es actualmente uno de los principales destinos para estas personas que huyen de su país, y muchos de ellos han optado por solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado con el fin de poder permanecer en el territorio peruano de forma regular y así poder iniciar de nuevo con sus proyectos de vida. Debido a esta afluencia masiva es que se ha contabilizado más de 283 mil solicitudes presentadas desde el año 2017 hasta marzo del presente año por ciudadanos venezolanos, según cifras de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR, 2019), de las cuales un total de 190,469 solicitudes presentadas en el año 2018 solo han sido aprobadas unas 150 aproximadamente, esto último según Rojas A. (2018); lo cual refleja que más del 99% de las solicitudes de refugio están pendientes de ser resueltas. Entonces es aquí donde encontramos el problema,

ya que estas solicitudes deben atravesar por un procedimiento de evaluación de forma individual, procedimiento que suele tardar más de dos años en la práctica, en donde se identifica si estas personas podrían encajar en los supuestos de la definición de refugiado contemplada en nuestra ley. Y el criterio de evaluación de la CEPR, de acuerdo a Rojas A. (2018), se basa en la búsqueda de solicitantes de refugio de origen venezolano que hayan sido principalmente víctimas de persecución, criterio que consecuentemente tendría efectos denegatorios al momento de evaluar dichas solicitudes, pues realmente son muy pocos los casos que encajarían dentro de los supuestos de persecución. Al ser este un procedimiento bastante largo, impide que estas personas puedan obtener la protección que les brinda el reconocimiento de la condición de refugiados, permaneciendo en una especie de limbo migratorio con serios obstáculos para desarrollarse en nuestra sociedad. Y de poder demostrar que lo que sucede en Venezuela hoy en día califica como una violación masiva de derechos humanos, que es el supuesto en el que mejor encajaría la situación de crisis por la que atraviesa hoy en día Venezuela; se podría proceder a resolver todas las solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos de manera conjunta, y célere; en donde finalmente se les pueda reconocer la condición de refugiados y permitir que tengan una permanencia regular en el territorio peruano, permanencia que tendrá efectos positivos en el aspecto migratorio en Perú, tal como se evidenciará en la investigación.

3.- JUSTIFICACIÓN:

Relevancia académica:

Si se logra determinar que la situación por la que atraviesa actualmente Venezuela encaja en una violación masiva de derechos, se podría realizar una evaluación inmediata de los solicitantes de la condición de refugiado de origen venezolano, para su posterior reconocimiento de tal condición. Esta evaluación se presenta como una herramienta que posibilita un cambio estructural en la forma en la que se están llevando a cabo los procesamientos de las solicitudes de refugio ante la CEPR; teniendo como resultado no solo el reconocimiento de la condición de refugiado de este grupo de personas de manera célere, y la consecuente descongestión de la carga administrativa que se tiene respecto a las

solicitudes de refugio (que cada día van ascendiendo); sino también la posibilidad de extender los efectos de estas evaluaciones en los próximos casos en los que existan solicitantes de refugio que provengan de países con similar situación por la que atraviesa Venezuela.

Relevancia Jurídica:

La legislación peruana que desarrolla el derecho internacional de los refugiados contempla, a diferencia de otras, ciertos supuestos para la definición de un refugiado que denotan el carácter garantista del Estado respecto a la protección de derechos humanos. Y para poder aplicar la norma al momento de resolver en positivo las solicitudes de refugio para cada caso en particular, es necesario identificar que la situación personal de cada solicitante de refugio encaje en alguno de estos supuestos que definen el perfil de un refugiado; evitando así que se generen resultados perjudiciales para los solicitantes de refugio debido a un descuido por parte del Estado en la falta de determinación de lo que sucede en países como Venezuela, teniendo en cuenta que el fin supremo del Estado es la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad (principio constitucional que evidentemente no hace diferencia entre un ciudadano extranjero o peruano).

Innovación:

El estudio del procedimiento de evaluación para el reconocimiento de la condición de refugiado en el Perú es relativamente reciente, debido a que esta figura no había sido utilizada de la forma en la que hoy se presenta. Hasta antes del año 2017, se ha tenido un total de 3,854 solicitudes de refugio en Perú (CEPR, 2019); pero a consecuencia de la migración masiva de ciudadanos venezolanos, este número se ha incrementado considerablemente, llegando a más de 283,000 solicitudes de refugio contabilizadas hasta marzo de 2019, y entre el 2016 y el 2018 solo se les ha reconocido la condición de refugiado a 400 solicitantes, según Morales M. (2019). Ante la creciente, y muy notoria carga administrativa de solicitudes de refugio que se tiene actualmente, resulta necesaria una investigación para determinar que la situación en Venezuela se traduce en una violación masiva de derechos, a fin de posibilitar la evaluación que resulta indispensable y que, evidentemente tendrá un impacto directo en la disminución de dicha carga y en el deber de protección internacional que tiene el Estado peruano frente a las personas que se encuentran en su territorio. Significando todo lo anterior una motivación para el presente trabajo de investigación debido al escaso desarrollo

de la definición de refugiado amparada en nuestra legislación, causado por la falta de un enfoque en esta área del Derecho, que resulta fundamental para el amparo que la figura del refugio brinda y para el cumplimiento del deber de protección del Estado Peruano de esta población vulnerable.

4.- BASE TEÓRICA BÁSICA:

Migrantes

Si bien no existe una definición universalmente aceptada del término “migrante”, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, s.f.) lo define como cualquier persona que se desplaza o se ha desplazado a través de una frontera internacional o dentro de un país, fuera de su lugar habitual de residencia independientemente de: 1) su situación jurídica; 2) el carácter voluntario o involuntario del desplazamiento; 3) las causas del desplazamiento; o 4) la duración de su estancia.

Para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR, 2019), un “migrante” es esencialmente diferente a un “refugiado”, los refugiados se ven forzados a huir para salvar sus vidas o preservar su libertad, pero el término “migración” describe usualmente al desplazamiento internacional que realiza una persona con el fin de: juntarse con su familia que ya se encuentran en el extranjero, encontrar mejores condiciones de vida, escapar de un desastre natural u otras razones.

Entonces se podría decir que el término migrante engloba a todas aquellas motivaciones que podría tener una persona para tomar la decisión (voluntario o no) de salir de su país. Por lo que un refugiado siempre será migrante, mientras que un migrante no siempre será refugiado.

Derecho Internacional de los Refugiados

El derecho internacional de los Refugiados es el conjunto de instrumentos jurídicos que definen la condición de refugiado que podría tener una persona en riesgo y la protección que necesita por tal condición. Su propósito no es reemplazar la regla primaria de que los individuos deben buscar protección en su país de nacionalidad, sino brindar una red de seguridad a las personas cuando los Estados fallan en cumplir con sus responsabilidades protectoras. (Hathaway, J. 1999)

Y de acuerdo a Ruiz de Santiago, J. (2001), para su aplicación no es necesario el agotamiento de los recursos internos; ya que estamos ante una excepción a la regla general del Derecho Internacional que establece que: la instancia internacional solo puede intervenir una vez que los recursos de la instancia nacional han sido agotados. Y exigirles

el cumplimiento de esta regla a los refugiados tendría consecuencias lamentables, porque podría poner en peligro su vida, su libertad o su integridad física.

La base de esta rama del derecho se encuentra en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) (en adelante la Convención de 1951), la misma que define el término “refugiado”, asienta el principio de *no devolución*, y establece una serie de obligaciones de los refugiados y responsabilidades de los Estados parte frente a ellos según Nicholson, F. y Kumin, J. (2017).

Como ya se mencionó en el Planteamiento del problema, esta Convención se originó inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, por lo tanto, tiene un contexto muy distinto al que se tiene hoy en día, pues la definición del refugiado contenida en la Convención se refiere a personas que se convirtieron en refugiados como resultado de una serie de eventos ocurridos antes de enero de 1951 en un escenario de guerra. Debido a ello es que se adoptó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), un instrumento internacional independiente de, pero relacionado a, la Convención de 1951. Este Protocolo elimina los límites geográficos y temporales de la Convención. Por lo que los Estados firmantes de ambos instrumentos (uno de ellos Perú) se obligan a cumplir los estándares del sistema internacional de protección de los refugiados.

Solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado (o Solicitante de refugio)

Consiste en una designación general para aquella persona que requiere de una protección internacional. En algunos países, como en Perú, este es un término legal de la persona que ha solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado pero que aún no ha recibido respuesta a su solicitud. Lo que significa que no todos los solicitantes de refugio serán finalmente reconocidos como refugiados. Sin embargo, pueden gozar del derecho a la no devolución, y no ser enviados de vuelta a su país de residencia u origen hasta obtener una respuesta a su solicitud. (Nicholson, F. y Kumin, J, 2017)

De lo anterior se puede inferir que el Estado receptor de solicitudes de refugio goza de cierta discrecionalidad al momento de evaluar y emitir una respuesta a dichas solicitudes, sin que ello signifique una total autonomía al momento de establecer qué circunstancias merecen ser pasibles de protección internacional, pues eso se supone que ya se encuentra asentado en los convenios internacionales de los que un Estado es parte. En el caso peruano, podremos ver en adelante que la definición de refugiado adoptada en nuestra legislación, no solo reconoce los escenarios contemplados tanto en la Convención de 1951 como en su Protocolo, sino también añade un párrafo a la definición que denota un carácter sorprendentemente garantista.

Refugiado

Para definir el término “refugiado”, es necesario primero resaltar que existen tres instrumentos jurídicos internacionales que desarrollan el perfil de un refugiado: La ya mencionada Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, la Convención de la Organización por la Unión Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África (1969) (en adelante Convención de la OUA de 1969) y la Declaración de Cartagena (1984). Por lo que considero necesario tomar en cuenta cada una de estas definiciones para la investigación a realizar.

De acuerdo a la Convención de 1951 y su Protocolo (1967):

Un refugiado es una persona que debido a fundados temores de ser perseguido por motivo de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular u opinión política: i) se encuentra fuera de su país de origen o residencia habitual, ii) no puede o no desea acogerse a la protección de ese país, o regresar al mismo, debido al temor de ser perseguido y; iii) no se encuentra explícitamente excluido de la protección internacional o, su estatus de refugiado no ha cesado debido al cambio de circunstancias en su país de origen. (común artículo 1)

Siendo esto así, un individuo es un refugiado siempre y cuando cumpla con este perfil. En otras palabras, una persona no se convierte en refugiado debido a una decisión positiva derivada de un pedido de solicitud de refugio y protección. Es por eso que es un criterio del ACNUR, de acuerdo a según Nicholson, F. y Kumin, J. (2017), que el reconocimiento de la condición de refugiado es meramente declaratoria, mas no constitutiva; ya que confirma que esta persona es en efecto un refugiado. Ahora bien, esto podría ser considerado como una tecnicidad, pero es la razón principal por la que los solicitantes de refugio no deben ser devueltos a sus países de origen hasta que sean finalmente evaluados y dictaminados (Principio de *No devolución*).

Por otra parte, la Convención de la OUA de 1969 incorpora una definición regional de refugiado que también incluye a: “*cualquier persona obligada a abandonar su país debido a la agresión externa, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que perturben gravemente el orden público, ya sea en totalidad o parte de su país de origen o nacionalidad.*” (artículo 1)

Algo semejante ocurre con la Declaración de Cartagena (1984), la misma que también añade otra definición regional que complementa la Convención de 1951; incluyendo a:

Personas que huyen de su país debido a que su vida, su seguridad y su libertad se han visto amenazadas por situaciones de violencia generalizada, agresión

extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. (artículo 1)

Ahora veamos la definición de refugiado contemplada en nuestra Ley del Refugiado (2002), la misma que ha surgido como una especie de híbrido que ha juntado las tres definiciones anteriormente vistas. Para nuestros legisladores 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). (artículo 3)

De todo lo anterior se infiere que efectivamente el Perú ha demostrado un carácter garantista al tomar en cuenta no solo la definición de refugiado contemplada en la Convención de 1951 y su Protocolo (los mismos que han sido ratificados en los años 1964 y 1983 respectivamente); sino también, adoptando (de manera parcial) las definiciones regionales consideradas tanto por la Convención de la OUA de 1969 y la Declaración de Cartagena de 1984. Significando ello que tanto nuestra Ley del Refugiado (2002) como su Reglamento (2002) son herramientas que han sido creadas pensando en el deber de protección internacional que tiene el Perú frente a los refugiados; las mismas que deberán de ser activadas que cada vez que una persona extranjera alegue tener la condición de refugiado.

Afluencia masiva

Para Nicholson, F. y Kumin, J. (2017) es aquella situación migratoria que podría tener las siguientes características: i) un número considerable de personas que llegan a una frontera internacional; ii) una llegada rápida; iii) un acogimiento y una capacidad de respuesta inadecuada por parte del Estado receptor, particularmente durante la emergencia; iv) gran cantidad solicitudes de refugio que el país receptor es incapaz de lidiar con los procedimientos de evaluación.

De igual modo, la afluencia masiva es definida por ACNUR (2006) como la llegada a través de una frontera internacional, de individuos buscando protección en tales números y a un ritmo tal que la determinación individual de sus solicitudes de refugio resulta no factible.

Y como lo hemos podido determinar anteriormente con las cifras alarmantes de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos en los últimos años, y, además, teniendo en cuenta que, debido a la crisis humanitaria en Venezuela, han llegado un total de 768,140 personas por nuestras fronteras hasta mayo de 2019 según la Superintendencia de Migraciones de Perú (2019), cifra que en definitiva va en aumento cada día, evidenciando que el Perú ha sido receptor de una afluencia masiva de migrantes venezolanos.

5.- INTERROGANTES:

- i.¿Cuáles son los fundamentos de la Ley del Refugiado en Perú?
- ii.¿Qué implica ser reconocido como refugiado?
- iii.¿Es posible determinar que la situación actual en Venezuela califica como una violación masiva de derechos humanos?
- iv.De ser afirmativa la respuesta anterior, ¿esto posibilitaría el reconocimiento de la condición de refugiado de todo ciudadano venezolano que llegue a nuestro país?
- v.¿Cuál es el impacto del éxodo venezolano en nuestro país?
- vi.¿Es posible establecer una clasificación para los supuestos contemplados en la definición de refugiado de la Ley del Refugiado?
- vii.¿Será factible la incorporación de un nuevo sistema de evaluación de los solicitantes de refugio para que los mismos puedan ser examinados de manera célere?

viii.¿Cuáles serán los efectos del posible reconocimiento de la condición de refugiado a los ciudadanos venezolanos en el tratamiento migratorio de los mismos?

6.- OBJETIVOS:

Objetivo General:

Demostrar que la crisis humanitaria en Venezuela se traduce como una violación masiva de derechos humanos con el fin de poder reconocer la condición de refugiado a quienes hayan presentado su solicitud de refugio.

Objetivos Específicos:

- A partir de la determinación de la violación masiva de derechos humanos en Venezuela, establecer si es posible, un sistema de evaluación distinto al que se aplica hoy en día en el procesamiento de las solicitudes de refugio ante la CEPR a efecto de otorgar la protección internacional inmediata que merecen los refugiados.
- Describir las implicancias y oportunidades que este nuevo sistema de evaluación podría generar en relación al tratamiento migratorio de los refugiados que vienen desde Venezuela, y los cambios positivos que se podrían dar en nuestra política nacional migratoria.

7.- HIPÓTESIS:

Dado que, la Ley del Refugiado en Perú contempla el reconocimiento de la condición de refugiado a aquellas personas que se han visto obligadas a huir de su país de origen debido a la “violación masiva de derechos humanos”; **es probable que** la situación por la que atraviesa actualmente Venezuela encaje dentro de este supuesto, permitiendo así que las solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos en Perú sean resueltas de manera favorable y sean reconocidos como refugiados.

8.- ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS:

Previa a la realización del presente proyecto, se buscó antecedentes de investigativos vinculadas al tema propuesta, tanto en las bibliotecas de Universidades Locales, como en el Registro Nacional de Trabajos de Investigación de la SUNEDU, no habiendo encontrando registros que concuerden con el problema planteado.

9.- ESQUEMA DEL CONTENIDO DEL INFORME

CAPÍTULO 1: “ANÁLISIS DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA DE LOS ÚLTIMOS 4 AÑOS”.

- Principales motivos por los que los ciudadanos venezolanos huyen de su país
- Impacto de la migración en la región
- Impacto de la migración en Perú

CAPÍTULO II: “EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS APLICADO EN PERÚ”

- Escenario actual del procedimiento de evaluación de las solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos
- Criterios de evaluación de la Comisión Especial para los Refugiados

CAPÍTULO III: “VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS ¿QUÉ IMPLICA?”

- Estándares internacionales sobre vulneración masiva de derechos humanos.
- Criterios doctrinales que determinan la existencia de una violación masiva de derechos humanos
- Desarrollo jurisprudencial en casos de violación masiva de derechos humanos.

CAPÍTULO IV: “ANÁLISIS DEL CONTEXTO ACTUAL DE VENEZUELA”

- Incumplimiento por parte del Estado venezolano de su deber de protección (CADH)
- ¿Existe una violación masiva de derechos humanos en Venezuela? ¿cómo se puede determinar ello?

CAPÍTULO V: “IMPLICANCIAS DE DETERMINAR QUE EL CONTEXTO ACTUAL DE VENEZUELA CALIFICA COMO VIOLACIÓN MASIVA DE DERECHOS HUMANOS”

- Implicancias en el derecho internacional de los refugiados aplicado en Perú

- Implicancias en el manejo migratorio de los solicitantes de refugio o refugiados
- Análisis de las oportunidades que el Estado peruano podría tener frente a esta situación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFIA

PROPUESTA

10.- MARCO OPERATIVO:

10.1. Fuentes de Consulta:

9.1.1. Fuentes Primarias: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, Ley del Refugiado y su Reglamento, Manuales y Guías de ACNUR; y estudios de las Naciones Unidas en la materia.

9.1.2. Fuentes Secundarias: Observación, Análisis

10.2. Estrategia Metodológica:

10.2.1. En primer lugar, se revisará la definición de refugiado en los diferentes instrumentos nacionales e internacionales, tomando en cuenta la doctrina y la jurisprudencia que la desarrolla. Y como se ha venido aplicando el derecho internacional de los refugiados en la región y en Perú.

10.2.2. Seguidamente se analizará el contexto migratorio de ciudadanos venezolanos en los últimos años, el gran impacto que trae consigo en la región y en nuestro país; y la necesidad de encontrar una solución al problema.

10.2.3. Identificar cuándo estamos frente a un escenario de violación masiva de derechos humanos.

10.2.4. Después, analizar si es posible calificar como violación masiva de derechos humanos al escenario que vive actualmente nuestro país hermano Venezuela y su responsabilidad como Estado frente a los hechos que

generan la migración desesperada de ciudadanos venezolanos acorde a los estándares internacionales reconocidos y adoptados.

10.2.5. Luego de ello, analizar si, como consecuencia de la violación masiva de derechos humanos, es posible el reconocimiento de la condición de refugiado en los solicitantes de refugio de origen venezolano

10.2.6. Finalmente identificar las implicancias positivas que podría tener lo anterior, tanto en el tema de refugiados como en el tema migratorio de nuestro país, y resaltar las oportunidades que tenemos como Estado al momento de afrontar este problema con las soluciones que se propondrán en la investigación a realizar.

11.- CRONOGRAMA:

ACTIVIDADES	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC
Preparación del proyecto	XXXXXXXX						
Aprobación del proyecto		XXX					
Recolección de información		XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX					
Preparación del Borrador						XXXXXXXX	
Conclusiones y Sugerencias						XXX	
Presentación final del informe							XXX

12.- BIBLIOGRAFIA:

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2006) *UNHCR Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees* [Archivo PDF].
<https://www.refworld.org/docid/43f48c0b4.html>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2019) *Emergency Handbook: Definición de “migrante”* [Archivo

- PDF]. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf>
- Comisión Especial para los Refugiados. (2019) *Estadística sobre Refugiados, Actualización de cifras al 31 de marzo.*
- Convención de la Organización para la Unidad Africana por la que se regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África. 10 de setiembre de 1969.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. 28 de julio de 1951.
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados. 22 de noviembre de 1984.
- Decreto Supremo 119-2003-RE. Aprueban Reglamento de la Ley del Refugiado. 22 de diciembre de 2002.
- Hathaway, J. (1999) "*International Refugees Law: The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative*" [Archivo PDF]. https://www.law.umich.edu/centersandprograms/refugeeandasylumlaw/Documents/1999_Michigan_Guidelines_Internal_Protection_Alternative.pdf
- Ley 27891 de 2002. Ley del Refugiado. 20 de diciembre de 2002.
- Morales, M. (2019) *El refugio: la última opción para los migrantes venezolanos* Diario El Comercio Perú. <https://elcomercio.pe/peru/refugio-ultima-opcion-migrantes-venezolanos-noticia-605902>
- Nicholson, F. y Kumin, J. (2017). *Handbook for Parliamentarians N°27: "A guide to international refugee protection and building state asylum systems* [ArchivoPDF]. <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2018-03/guide-international-refugee-protection-and-building-state-asylum-systems>
- Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.) *¿Quién es un migrante?, Definición de la OIM del término "Migrante"*. <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. 31 de enero de 1967
- Rojas, A. (2018) *Venezolanos en Perú: ¿Cuál es el panorama de las solicitudes de refugio?* Diario El Comercio Perú. <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-panorama-solicitudes-refugiados-venezuela-noticia-554146>

Ruiz De Santiago, J. (2001) *Derechos humanos, derechos de los refugiados: evolución y convergencias*. En S. Namihás [Coord.], *Derecho Internacional de los Refugiados* [Archivo PDF].

Superintendencia Nacional de Migraciones. (2019) *Estadística del total de ciudadanos venezolanos en nuestro país, Actualización de cifras al 06 de mayo*.

