

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA
Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

**EL TRATAMIENTO A LOS SOLICITANTES DE RECONOCIMIENTO DE LA
CONDICIÓN DE REFUGIADO VENEZOLANOS EN LOS OBJETIVOS DE
LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA**

PRESENTADO POR:

Héctor Alfonso Rojas Peralta

ASESORES:

TEMA DE FONDO : Abg. Patricio Marcial Rubio Correa
METODOLÓGICO : Ph. D. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 5 de noviembre de 2018

A Dios; a mi Patria, mi primer y más grande orgullo; y a mi familia, mi primera escuela de diplomacia.

A todos los peruanos que consideramos a la defensa de la Dignidad un objetivo y a la Justicia un ideal. ¡Firme y feliz por la Unión!

A los hermanos venezolanos, tanto dentro como fuera de su país, que día a día sueñan con ver nuevamente a su patria radiante y reconstruida.

A Aylan Kurdi (Siria, 2012–Turquía, 2015) quien, en su inocencia, nunca imaginó que su sola existencia haría recordar a millones de personas –incluyéndome– que la solidaridad puede cambiar la vida de los demás y la de uno mismo.

Aunque merecen mucho más que un agradecimiento en una pequeña porción de página, quiero agradecer a mis asesores, a los funcionarios de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales de la Cancillería, a los funcionarios de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares, y a todos los que gentilmente han contribuido conmigo a la realización de este trabajo, ellos saben quiénes son y solo me queda reiterarles mi aprecio e infinito agradecimiento. No podría culminar con justicia una lista que incluya a cada uno de ellos.

RESUMEN

La crisis política, económica, social y humanitaria por la que atraviesa Venezuela ha tenido como una de sus consecuencias la masiva salida de migrantes y solicitantes de refugio venezolanos hacia otros países. El Perú es hoy el país con la mayor cantidad de solicitantes de refugio venezolanos. Este trabajo analiza la respuesta peruana a este desafío usando como hilo conductor los objetivos de la política exterior peruana implicados, y tomando como referencia el régimen jurídico aplicable y el escenario político que se ha presentado, lo que incluye contemplar a los principales actores involucrados. Como consecuencia de este análisis, se ha realizado un diagnóstico de la situación actual y se ha consolidado un proyecto de respuesta que incluye medidas en cuatro niveles: nacional, bilateral, regional y multilateral.

Palabras clave: derechos humanos, refugiados, solicitantes de refugio, Derecho Internacional de los Refugiados, crisis venezolana, éxodo venezolano, migración, responsabilidad compartida

ABSTRACT

The political, economic, social and humanitarian crisis that Venezuela is suffering has had as one of its consequences the massive departure of Venezuelan migrants and asylum seekers to other countries. Peru has become the country with the largest number of Venezuelan refugee applicants. This work analyzes the Peruvian response to this challenge using the objectives of the Peruvian foreign policy involved as a guiding thread and taking into account the applicable legal framework and the current political scenario including the main interested actors. As a result of this analysis, a diagnosis of the current situation has been made and a project of response has been consolidated that includes measures at four levels: national, bilateral, regional and multilateral.

Keywords: human rights, refugees, asylum seekers, International Refugee Law, Venezuelan crisis, Venezuelan exodus, migration, shared responsibility

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	X
CAPÍTULO I: LOS REFUGIADOS Y LA POLÍTICA EXTERIOR	13
1. EL TRATAMIENTO A LOS REFUGIADOS COMO PARTE INTEGRANTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR.....	13
1.1 Los refugiados en las relaciones internacionales	13
1.2 El tratamiento a los refugiados como parte integrante de la política exterior ..	22
1.3 Los objetivos de política exterior como orientadores del tratamiento a los solicitantes de refugio	30
2. MARCO JURÍDICO DEL TRATAMIENTO A LOS SOLICITANTES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.....	32
2.1 Régimen de protección a los refugiados.....	32
2.1.1 Régimen universal	35
2.1.2 Régimen regional	39
2.1.3 Régimen doméstico	42
2.2 Definición de refugiado	44
2.2.1 Definición convencional.....	44
2.2.2 Definición ampliada.....	46
2.2.3 Los refugiados sur place	48
2.2.4 Definición de solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado....	51
2.3 Principios que deben ser observados.....	52
2.3.1 Principio de no devolución.....	52
2.3.2 Principio de no sanción	53
2.3.3 Principio de unidad familiar.....	55
2.3.4 Principio de confidencialidad	55
2.3.5 Principio de no discriminación.....	55
2.3.6 Principio de responsabilidad compartida	56
2.3.7 Otros principios.....	57
2.4 Derechos de los solicitantes de refugio y de los refugiados	59
2.4.1 Derechos de los solicitantes de refugio	60
2.4.2 Derechos de los refugiados	63
2.5 Obligaciones de los solicitantes de refugio y de los refugiados.....	67
2.6 Procedimiento de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado	68
2.6.1 Inicio del procedimiento.....	68
2.6.2 Calificación y análisis de la solicitud: la Comisión Especial para los Refugiados	68
2.6.3 Recursos impugnatorios y la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados	70
2.6.4 Fin del procedimiento	70

3.	MARCO POLÍTICO DEL TRATAMIENTO A LOS MIGRANTES Y LOS REFUGIADOS	72
3.1	Sobre los principales actores internacionales.....	73
3.1.1	Ámbito de la Organización de las Naciones Unidas	73
3.1.2	Ámbito de la Organización de los Estados Americanos.....	77
3.1.3	Grupo de Lima	77
3.1.4	Actores estatales	78
3.1.5	Otros actores internacionales.....	78
3.2	Sobre los principales actores nacionales.....	78
CAPÍTULO II: LOS SOLICITANTES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO VENEZOLANOS		80
1.	EL ÉXODO DE LOS VENEZOLANOS.....	80
1.1	Un país en crisis	80
1.1.1	Crisis económica	81
1.1.2	Pobreza en aumento	91
1.1.3	Salud y crisis alimentaria	93
1.1.4	La ola de violencia	95
1.1.5	Quebrantamiento del orden democrático	98
1.1.6	Vulneración de derechos humanos	100
1.1.7	Crisis humanitaria.....	104
1.2	El gran éxodo de los venezolanos	105
2.	MIGRANTES Y REFUGIADOS VENEZOLANOS	109
3.	LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL AL ASUNTO DE LOS MIGRANTES Y SOLICITANTES DE REFUGIO VENEZOLANOS	117
3.1	Ámbito de la Organización de las Naciones Unidas	117
3.1.1	Asamblea General de la ONU.....	117
3.1.2	Secretaría General de la ONU	121
3.1.3	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).....	122
3.1.4	Organismo Internacional para las Migraciones (OIM)	125
3.1.5	Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OHCHR)	129
3.2	Ámbito de la Organización de los Estados Americanos	130
3.2.1	Asamblea General de la OEA y otros órganos.....	131
3.2.2	Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)	135
3.2.3	Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)	139
3.3	La respuesta del Grupo de Lima.....	140
3.4	El rol de la cooperación internacional	144
4.	TRATAMIENTO POR PARTE DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN AL ÉXODO DE LOS VENEZOLANOS	145
4.1	Aspectos a considerar	146
4.2	Países objeto de observación.....	146
4.2.1	Colombia.....	146
4.2.2	Ecuador	153
4.2.3	Brasil	158
4.2.4	Otros países de la región	159
CAPÍTULO III: LOS SOLICITANTES DE REFUGIO VENEZOLANOS EN LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA.....		164
1.	EL ESCENARIO ACTUAL PARA EL PERÚ	164
1.1	Sobre los ciudadanos venezolanos que ingresan al Perú	165
1.2	Las características del escenario que se presenta	170

2. TRATAMIENTO A LOS SOLICITANTES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO	172
2.1 La política de control migratorio en las fronteras	172
2.2 Mecanismos de regularización migratoria alternativos a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.....	175
2.3 Sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.....	183
3. UNA RESPUESTA INTEGRAL	192
3.1 Nivel nacional.....	194
3.2 Nivel bilateral	197
3.3 Nivel regional	201
3.4 Nivel multilateral.....	204
4. IMPLICANCIA EN LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA.....	205
CONCLUSIONES	209
RECOMENDACIONES.....	213
BIBLIOGRAFÍA.....	215
ANEXOS	245
ANEXO 1: Mapa de las rutas migratorias de la población venezolana hacia los países de la región	246
ANEXO 2: Mapa de rutas migratorias con indicación del número de ciudadanos venezolanos en los países de la región.....	247

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N.º 1: Precios de la cesta petrolera venezolana, 1999-2016 (dólares por barril)	82
Gráfico N.º 2: Producción de petróleo en Venezuela, 1990-2015 (miles de barriles por día)	86
Gráfico N.º 3: Evolución de la inflación en Venezuela (2013-2018).....	88
Gráfico N.º 4: Evolución del crecimiento del PBI (2013-2017).....	90
Gráfico N.º 5: Evolución de los niveles de pobreza (2014-2017).....	91
Gráfico N.º 6: Evolución del sueldo mínimo (2013-2017)	92
Gráfico N.º 7: Índice de muertes violentas en Venezuela (1997-2017)	98
Gráfico N.º 8: Número de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos (2014-2018) al 4 de octubre de 2018	113
Gráfico N.º 9: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Colombia	151
Gráfico N.º 10: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Ecuador	157
Gráfico N.º 11: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Brasil.....	159
Gráfico N.º 12: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Argentina	160
Gráfico N.º 13: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Chile	161
Gráfico N.º 14: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Panamá	162
Gráfico N.º 15: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Uruguay	163
Gráfico N.º 16: Entradas y salidas de ciudadanos venezolanos al Perú durante el 2018 .	167
Gráfico N.º 17: Porcentaje de ciudadanos venezolanos que han accedido al PTP o que se encuentran tramitándolo al 14 de octubre de 2018	181
Gráfico N.º 18: Número de solicitudes de refugio presentadas por venezolanos en el Perú y el porcentaje que representa respecto del total de solicitudes presentadas por extranjeros de otras nacionalidades (al 4 de octubre de 2018)	184
Gráfico N.º 19: Número de ingresos de venezolanos al país y número de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos de esta nacionalidad (2017-2018).....	185
Gráfico N.º 20: Número de ingresos de venezolanos al país y número de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos de esta nacionalidad (enero-septiembre, 2018).....	185
Gráfico N.º 21: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en el Perú	187

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N.º 1: Países con mayor afluencia de venezolanos	107
Cuadro N.º 2: Países con mayor número de solicitudes de refugio presentadas por venezolanos al 4 de octubre de 2018.....	114
Cuadro N.º 3: Número de personas venezolanas que cuentan con otras formas de permanencia legal en los países de la región al 4 de octubre de 2018	116
Cuadro N.º 4: Enfoque general del Plan de Acción de la OIM (2018).....	128
Cuadro N.º 5: Entradas y salidas de ciudadanos venezolanos al Perú durante el 2018 ...	166

INTRODUCCIÓN

El rostro de un niño enterrado en la arena en una playa turca conmovió al mundo y mostró con crudeza la lamentable realidad de la migración forzada. La agilidad de las nuevas tecnologías de la información sigue permitiendo conocer al mundo el drama de cientos de miles de personas alrededor del globo que abandonan su país porque este ya no puede proteger sus derechos o porque se ha convertido en su persecutor. Este problema no es ajeno a este hemisferio y a la región, pero las proporciones y la rapidez con la que se ha presentado recientemente ha merecido la atención de la comunidad internacional y a puesto a la región ante un desafío de considerables dimensiones.

Los discursos de los presidentes de la región al inicio del 73º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas tuvieron un tema recurrente: la crisis política, económica, social y humanitaria que está ahogando a Venezuela, así como el enorme flujo de migrantes y refugiados que esta crisis ha ocasionado. El objeto de esta investigación es analizar la respuesta que el Perú ha brindado a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado (a quienes se les llamará también simplemente “solicitantes de refugio”), quienes conforman parte del flujo de migrantes que ha ingresado día tras día al territorio nacional. Parte realizar este análisis se ha empleado como hilo conductor los objetivos de la política exterior peruana implicados y un enfoque que integra la política migratoria, los derechos humanos y el derecho de los refugiados.

La hipótesis que ha orientado esta investigación sostiene que el tratamiento que el Perú brinda a los solicitantes de refugio venezolanos está

incorporado dentro de sus objetivos de política exterior relacionados a la política migratoria, el cumplimiento de compromisos internacionales como el respeto a los derechos humanos, y la promoción de la democracia. La respuesta que el Perú brinde a la situación objeto de estudio debe ser integral e incluir políticas migratorias que observen los compromisos internacionales del país en materia de derechos humanos y derecho de los refugiados. Asimismo, esta respuesta debe contemplar cuatro niveles: nacional, bilateral, regional y multilateral, con fundamento en el principio de responsabilidad compartida, el respeto de los derechos humanos, la seguridad y la cooperación internacional.

El primer capítulo plantea cómo se ubica la institución del refugio en las relaciones internacionales y, concretamente, dentro de la política exterior, para luego hacer una descripción de los grandes marcos que orientan a esta última: un marco jurídico y un marco político. En el primero de ellos, se procura abordar el régimen jurídico que debe observarse respecto de los solicitantes de refugio, sin descuidar las normas migratorias y de derechos humanos que le son aplicables; mientras que, en el marco político, se enumera algunas variables políticas que, junto con las normas nacionales e internacionales, también pueden orientar la respuesta que el país brinde a la problemática de estudio.

El segundo capítulo está dedicado a describir el gran éxodo venezolano, comenzando por la crisis política, económica, social y humanitaria que se desató en ese país, para luego ver cómo esta crisis ocasionó la migración de cientos de miles de ciudadanos venezolanos. Adicionalmente, se analiza cuál ha sido la respuesta de los actores internacionales más relevantes, en especial, respecto del éxodo venezolano, lo que incluye una breve comparación sobre la respuesta de algunos países de la región a este problema. Esto, a su vez, permite identificar cuáles son los actores internacionales interesados en esta situación y su rol dentro de la gobernanza migratoria.

En el tercer capítulo, a partir de la revisión del régimen jurídico y el marco político descrito en los capítulos anteriores, lo que incluye el actual escenario regional y multilateral, se ha examinado cuál ha sido la respuesta peruana al problema planteado. El análisis de esta última ha permitido consolidar lo que sería una respuesta integral por parte del país en distintos niveles: nacional, bilateral, regional y multilateral. Se ha creído conveniente también hacer unas reflexiones finales sobre cómo incide esta respuesta en los objetivos de la política exterior peruana.

La presente investigación se suma a los valiosos esfuerzos académicos de anteriores estudiantes de este centro de estudios, hoy funcionarios del Servicio Diplomático de la República, que han realizado trabajos que también han abordado la migración y el refugio. Esta es solo una humilde contribución que espera ser de utilidad para la atención de un problema actual y que continuará sucediendo aquí o en otra parte del mundo.

Se hace la advertencia al lector que, dado que la situación objeto de estudio es muy reciente y se encuentra en pleno proceso, algunas de las cifras podrían cambiar al momento en que este trabajo sea leído, razón por la que se ha realizado continuas referencias a la fecha en que se ha obtenido la data utilizada. Asimismo, podría surgir información nueva y relevante con posterioridad a la fecha de entrega de este trabajo. Finalmente, respecto de las propuestas incluidas en este trabajo, estas podrán encontrarse de forma más detallada en el caso práctico que acompaña esta investigación.

EL AUTOR

CAPÍTULO I: LOS REFUGIADOS Y LA POLÍTICA EXTERIOR

Esta investigación se enfoca en los solicitantes de reconocimiento de refugio (en lo sucesivo también simplemente “los solicitantes de refugio”) provenientes de Venezuela, por lo que resulta oportuno iniciar este trabajo con la presentación de la institución del refugio y su relación con los objetivos de la política exterior peruana.

Este capítulo tiene por fin mostrar al refugio como una parte importante e imprescindible de la política exterior peruana, donde se identificará además los dos principales grandes marcos que orientan el tratamiento a los refugiados¹ y solicitantes de refugio, y que, en consecuencia, influyen en la política exterior en este aspecto: el marco jurídico y el marco político. En esta parte de la investigación, se buscará ubicar el tema de los refugiados dentro de los objetivos de la política exterior peruana, asimismo delimitar los compromisos –independientemente de su vinculatoriedad o no– que el Perú mantiene respecto a estos.

1. EL TRATAMIENTO A LOS REFUGIADOS COMO PARTE INTEGRANTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR

1.1 Los refugiados en las relaciones internacionales

Es usual que las investigaciones en materia de refugiados tengan como punto de partida una revisión del régimen jurídico que gobierna este tema, empezando desde el régimen universal hasta concluir con el doméstico. Sin desmerecer el pedagógico esquema al que se hace alusión, es pertinente,

¹ Salvo indicación en contrario, cuando se haga referencia a “refugiados” deberá entenderse que se está hablando también –por extensión– de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado.

para fines de esta investigación, detenernos a conceptualizar al tema de refugiados en cuanto asunto que es parte integrante de la política exterior.

La política exterior, en palabras de Calduch, es “aquella parte de la política general formulada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (1993: 2-3). Se ha preferido emplear esta primera acepción pues nos introduce a la política exterior como parte de las relaciones internacionales, concepto con el que se encuentra estrechamente vinculado. Así, García Bedoya nos dice que entre la política exterior y la política internacional² existe una íntima relación pues, mientras la primera se relaciona con el planteamiento de objetivos políticos de un Estado en función a su interés nacional, la segunda es el resultado del enfrentamiento de este último con los intereses nacionales de otros países (2008: 75).

Puede verse, pues, que la política exterior se encuentra orientada a formular las acciones que van a tomar los Estados respecto a su relación con otros actores que intervienen en el escenario internacional. En ese sentido, resulta enriquecedor para nuestro estudio echar un vistazo al tema de los refugiados como un elemento de las relaciones internacionales y verificar su relevancia dentro de la política exterior del Estado.

El concepto de refugiado será estudiado con más detalle en un acápite posterior del presente capítulo, pero, podemos iniciar mencionando de una forma general –sin tomar en cuenta su evolución– que este está referido a toda persona que “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos

² Se hace la salvedad que, para efectos de este trabajo, y mientras no se indique lo contrario, el uso indistinto de “política internacional”, “política mundial” o “relaciones internacionales” no procura una rigurosidad académica en el uso de estos términos, debiendo entenderse como de significados similares. El objetivo es evitar confusión al momento de usar las citas bibliográficas, pues, como voces autorizadas en la materia lo indican, hay una falta de consenso en el mundo académico en lo que concierne al significado de estos términos (Mindreau, 2001: 22; Pereira, 2001: 5).

de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (artículo 1, sección A, literal 1 de la Convención de Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados de 1951).

El tema de refugiados y la migración forzada en general han sido abordados por distintas disciplinas y es un asunto que hoy es identificado con los derechos humanos, la seguridad nacional, la migración, la historia, la antropología, la sociología e, incluso, la geografía. Sin embargo, en lo que a las Relaciones Internacionales³ se refiere, es mucho aún el camino por recorrer, dado que, en comparación a otros temas, se le ha brindado aún poca atención a los estudios sobre migración forzada usando las herramientas que la disciplina de las Relaciones Internacionales ofrece (Betts, 2014: 61). Así, el autor citado señala que, pese a la naturaleza política e internacional de la migración forzada, tradicionalmente se han realizado un número de investigaciones que resulta relativamente escaso sobre refugiados bajo la óptica de las Relaciones Internacionales (Betts, 2014: 61).

¿Es coherente la relativa poca atención que la disciplina de las Relaciones Internacionales ha brindado al tema de los refugiados? Como voces autorizadas en la materia lo señalan, la disciplina de las Relaciones Internacionales tiene por objeto de estudio el conjunto de interacciones que tienen lugar en la sociedad internacional. Esta última es entendida como aquel sector de la realidad social en la que vivimos cuya característica distintiva es la de ser precisamente “internacional” pues trasciende los límites de una comunidad diferenciada y considerada como un todo (Mindreau, 2001: 19; Truyol, 1973: 28). Ahora bien, ¿es que acaso el tema de refugiados no resulta

³ La literatura hace una distinción entre las relaciones internacionales (con minúscula) de las Relaciones Internacionales (con mayúscula). La primera expresión es utilizada para designar al “conjunto de interacciones que tienen lugar en la sociedad internacional”, las que son –precisamente– el objeto de estudio de las Relaciones Internacionales (Mindreau, 2001: 19).

tan relevante como otros temas en el ámbito de las relaciones internacionales? La literatura especializada nos sugiere que la menor atención brindada al tema que nos ocupa no es coherente pues el fenómeno del refugio ha ido de la mano con el desarrollo de la política internacional.

Los refugiados han sido una figura central en distintos momentos del desarrollo de la política internacional. Veamos: han estado presentes desde la creación del sistema de Estados modernos con la Paz de Westfalia de 1648 hasta la consolidación de los Estados europeos producto de las revoluciones y unificaciones del siglo XIX. También los vemos presentes en el cambio del balance de poder de finales del siglo XIX, en las dos guerras mundiales, el proceso de descolonización, la sociedad internacional de la post Segunda Guerra Mundial, el mundo bipolar de la Guerra Fría y la era posterior a esta. Y ese no es el fin, pues también son parte del proceso de globalización y son afectados por las nuevas amenazas internacionales relacionadas al terrorismo y al medio ambiente (Betts, 2014: 61-62).

¿La sola presencia de los refugiados a lo largo de la evolución de la política internacional los hace importantes en esta? Por supuesto que no, lo que los hace ser un elemento relevante es que no solo han sido testigos de esta evolución, sino que comportan un factor fundamental en la configuración de la arquitectura de la política mundial (Owens, 2010). Ellos por sí solos han sido un factor que ha influido de uno u otro modo en la trayectoria de la política internacional, tal como se puede comprobar en las páginas de su historia (Betts, 2014: 62).

La presencia de los refugiados en las relaciones internacionales nos remite a temas medulares tales como las obligaciones de los Estados, la cooperación internacional, el proceso de globalización, el papel de las organizaciones internacionales, el rol de actores no estatales, las relaciones entre Norte y Sur, transnacionalismo, seguridad internacional, entre otros. En lo que concierne a su estudio, en el parecer de Betts, este tema no solo

precisa de las disciplinas que usualmente lo estudian como la antropología, la sociología y la geografía (que tienen un enfoque de abajo hacia arriba), sino también de una perspectiva que vaya de arriba hacia abajo y que estudie las estructuras que, operando en un nivel macro, influyen las respuestas de los Estados y otros actores internacionales a la problemática de la migración forzada (2014: 61).

La importancia de los refugiados como uno de los factores que va configurando la política internacional se extiende hasta nuestros días. António Guterres, actual Secretario General de las Naciones Unidas y quien, previamente, estuvo al frente del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) entre el 2005 y el 2015, en su último año de gestión, señaló en una declaración que suscribió con ocasión del Día de los Refugiados que el número de personas que habían huido en el 2014 era una cifra récord comparado a lo registrado en los archivos del ACNUR hasta esa fecha. Asimismo, mencionó que el número de personas desplazadas en el mundo a causa de los conflictos y la persecución alcanzaba los 60 millones, donde 20 millones de estas eran refugiados, y más de la mitad eran niños. El número de refugiados, solicitantes de asilo o desplazados internos en el 2014 fue cuatro veces mayor que cuatro años antes, lo que muestra al fenómeno de la migración forzada como uno que va en rápido aumento y que es de escala mundial (Declaración del Alto Comisionado António Guterres con ocasión del Día Mundial del Refugiado, 2015).

En la declaración citada, António Guterres dirigió duras exhortaciones a la comunidad internacional que, por lo ilustrativas que son, se transcriben a continuación:

[E]l mundo debe asumir colectivamente la responsabilidad de la carga de ayudar a las víctimas de la guerra o arriesgarse a permanecer al margen, mientras los países y las comunidades con menos recursos –que acogen el 86% de los refugiados del mundo– están al límite y comienzan a desestabilizarse.

Desde los inicios de la civilización, hemos tratado a los refugiados como merecedores de nuestra protección. Sean cual sean nuestras diferencias, hemos reconocido la obligación humana fundamental de dar albergue a quienes huyen de la guerra y la persecución.

Pero incluso hoy en día, algunos de los más ricos entre nosotros están desafiando este antiguo principio, presentando a los refugiados como intrusos, desempleados o terroristas.

El mensaje de Guterres comunica de forma elocuente algunos rasgos del tema del refugio. Particularmente, llama la atención que lo identifique como un problema cuya responsabilidad corresponde a la comunidad internacional y que sustente este en un principio que se engendró en los albores de la civilización. Este principio consiste en que los refugiados, es decir, aquellos que se encuentran huyendo de la guerra o de la persecución, son merecedores de protección. Pero, el mensaje citado contiene en forma subyacente una denuncia dirigida a la comunidad internacional: son los países menos desarrollados quienes están asumiendo la mayor parte de esta responsabilidad, mientras que algunos países con mayores recursos se mantienen al margen del problema, actitud que, al parecer de Guterres es “miope, moralmente incorrecta y –en algunos casos– en contravención de las obligaciones internacionales”.

La línea de acción que propuso en dicho mensaje el hoy Secretario General de las Naciones Unidas consiste en que “las naciones más ricas deben reconocer a los refugiados como las víctimas que son, huyendo de las guerras que ellas fueron incapaces de prevenir o detener”. Asimismo, agrega que estos países “deben decidir si asumir una parte justa de la carga, tanto internamente como en el extranjero, o esconderse tras sus muros, mientras una creciente anarquía se extiende por el mundo”. La parte conclusiva del mensaje de Guterres es contundente: “Para mí, la opción es clara: ya sea permitir que el cáncer del desplazamiento forzado se extienda sin tratamiento, o manejar esta crisis todos juntos”.

Este mensaje tiene plena vigencia en la realidad mundial y nos ayuda a dibujar el panorama que esta investigación pretende mostrar al lector: los refugiados son personas en condición de vulnerabilidad que sufren las consecuencias de problemas que escapan a su responsabilidad. Este problema se agrava si el país donde busca protección no cuenta con los medios adecuados para la plena salvaguarda de sus derechos o cuando la comunidad internacional se desentiende no solo de su condición de refugiado sino de su deber de brindar el auxilio apropiado. Por lo que podemos afirmar que la atención o no de este problema por parte de la comunidad internacional tendrá sus respectivas consecuencias.

Como vemos, cuando hablamos de refugio nos remitimos a un entrecruzamiento de muchas temáticas de corte internacional, como: la migración, las repercusiones en los intereses de los Estados, la existencia de obligaciones internacionales, su impacto en el escenario internacional, etc. No es, entonces, solo un problema político, sino uno que tiene que ver con otros aspectos tales como el social, el económico y el cultural, con alcances que traspasan fronteras. A esto se suma que es un problema que, al tener consecuencias de índole internacional, requiere de una respuesta que ostente este mismo carácter.

Muchas veces se identifica al refugio como un problema que solo concierne a la migración o a los derechos humanos, pero su alcance es mucho mayor. Es por esto que, con acierto, se ha afirmado que los refugiados son más que un simple asunto de derechos humanos, sino que son parte inherente de la política internacional. En efecto, la figura del refugiado es “una parte integral del sistema internacional, simboliza el fracaso de la relación entre Estado, ciudadano y territorio que el sistema de estados asume para asegurar constantemente el orden y la justicia internacional” (Betts & Loescher, 2010: 1).

La literatura citada nos dice que la forma cómo está insertada el tema de refugiados en la política mundial puede verificarse en sus causas, sus consecuencias y en la respuesta a este problema. En sus causas, porque los movimientos de refugiados tienen su origen normalmente en un conflicto, un Estado fallido o las desigualdades de la política económica internacional. Las consecuencias de estos movimientos han sido asociados con seguridad, la expansión del conflicto, terrorismo y transnacionalismo. Por su parte, la respuesta al problema de los refugiados representa un reto para el orden mundial, la justicia y para la facilitación de la cooperación internacional (Betts & Loescher, 2010: 1).

La manera cómo el tema del refugio va configurando la política internacional puede verificarse también día a día con su continua presencia en la agenda de los Estados. Por ejemplo, ha sido de conocimiento mundial cómo este tema ha estado presente en la agenda de los países europeos (tanto a nivel interno como externo) con la finalidad de atender el flujo de refugiados y migrantes que llegó a Europa huyendo de la guerra y el terror desatados en Siria, y en otros países en conflicto.

El arribo masivo de refugiados y otros migrantes a Europa se agravó alrededor del año 2015 cuando los Estados europeos veían morir frente a sus costas a migrantes víctimas del naufragio de los navíos que los transportaban, miles de personas atrapadas en las fronteras de estos países que empezaban a construir muros para contener el ingreso de migrantes y otras duras escenas que anunciaban que se había desatado una crisis de refugiados. La Comisión Europea, en la voz de su comisario de Migraciones, Asuntos de Interior y Ciudadanía, Dimitris Avramopoulos (2015), llegó a señalar que esta era la peor crisis de este tipo que azotaba Europa desde la Segunda Guerra Mundial.

Para contener esta crisis, la Unión Europea emprendió algunos esfuerzos, tales como el planteamiento por parte de la Comisión Europea en

mayo de 2015 de una Agenda Europea de Migración denominada “Gestionando mejor la migración en todos los aspectos”. Mediante esta, la Comisión planteó una serie de propuestas de corto, mediano y largo plazo para contar con una política migratoria común en Europa y optimizar la gestión de esta.

Otra acción de la Unión Europea frente a esta crisis fue el acuerdo al que llegaron los países de la Unión Europea en 2015, a propuesta de la Comisión Europea, por el que se comprometieron a reubicar a 160 mil solicitantes de asilo procedentes de Grecia e Italia en otros Estados miembros antes de septiembre de 2017. Posteriormente, en marzo de 2016, la Unión Europea llegó a un acuerdo con Turquía en virtud del que los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo que llegaban a las costas de Grecia procedentes de Turquía podían ser devueltos. En compensación, además de ayuda económica para la atención a refugiados, por cada sirio que se devolviese a Turquía desde las islas griegas después de cruzar de forma irregular, la Unión Europea se haría cargo de un sirio procedente de Turquía que no haya intentado migrar de forma irregular (Comisión Europea, 2016).

Si nos trasladamos a un escenario más grande, por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas, también podemos verificar cómo el tema de refugiados ha ocupado la atención de los Estados en sus órganos principales, como son la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

Además de contar con un Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y las actividades que a su oficina le compete, la Asamblea General de las Naciones Unidas acogió una reunión de alto nivel el 19 de setiembre de 2016 en su sede de Nueva York para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes (ONU, setiembre de 2016). El objetivo de esta reunión fue unir a los países en torno a un enfoque más humanitario y coordinado en este tema, lo que se sustanció con la firma de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (Resolución aprobada por la

Asamblea General el 19 de septiembre de 2016). Esta declaración tuvo la finalidad de sentar las bases de un pacto mundial sobre refugiados que pueda ser discutido durante la Asamblea General de 2018 (ACNUR, 2018).

Por su parte, uno de los asuntos que ha cobrado la atención del Consejo de Seguridad recientemente –por citar un caso no mencionado hasta el momento– es el de los cientos de miles refugiados rohinyás desplazados desde el estado birmano de Rakáin (Agencia EFE, 3 de mayo de 2018).

Conforme a los ejemplos citados, es innegable el carácter internacional del tema del refugio, su rol en la política internacional y la realidad de que estamos ante un problema cuya solución no está en manos de un solo Estado sino de la comunidad internacional en su conjunto. Junto con Betts, se puede decir que “el refugiado y el sistema de Estados son dos caras de una misma moneda, y la primera no puede ser entendida sin la última” (2014: 60). Esto se explica no solo por su relación entre la política internacional y las causas, consecuencias y soluciones del movimiento de refugiados, sino también, porque repercute, en menor o mayor medida, tanto en los intereses como en los compromisos de los Estados.

1.2 El tratamiento a los refugiados como parte integrante de la política exterior

Uno de los diplomáticos que más ha contribuido a la construcción de la política exterior peruana, el Embajador Carlos García Bedoya, sostenía que la política exterior es la proyección externa de los objetivos políticos de un Estado y que tiene como característica fundamental al interés nacional (2008: 75). García Bedoya consideraba que, al encontrarse este interés nacional frente al de otros Estados, se generaba una situación conflictual denominada política internacional. Esta es la concepción que ha acompañado, aunque con algunos matices, al término política exterior.

Similar definición es la enunciada por Wieland quien define a la política exterior como “el conjunto de principios, criterios y acciones de los que se valen los Estados para alcanzar, frente a otros Estados y organismos internacionales, objetivos concebidos en términos de interés nacional” (1999: 21). Del Prado, siguiendo la línea trazada por la de García Bedoya, sostiene que la política exterior es “la proyección externa de los objetivos políticos de un Estado” agregando también que “esta refleja los intereses y compromisos nacionales” (1999: 169).

A las definiciones citadas, se puede agregar algunas características que otorga Bákula a la política exterior, como el ser fruto del poder político del Estado y ser ejercida en la realidad internacional. Desarrollando esta idea, este diplomático destaca que, por su naturaleza, la política exterior es siempre un aspecto de la política del Estado, o sea, del cumplimiento de sus fines, que trasciende sus fronteras (2002: 25).

Con lo mencionado, se puede identificar tres elementos principales a considerarse cuando se hable de política exterior: i) en primer lugar, los objetivos políticos del Estado, aquello que el Estado quiere conseguir y cuya repercusión no se circunscribe únicamente dentro de sus fronteras; ii) luego tenemos al interés nacional, elemento que determina objetivos políticos del Estado pues constituyen su núcleo esencial (García Bedoya, 2008: 73); y iii) la política internacional que es la arena donde confluirán los objetivos políticos del Estado junto con los de otros, cada uno de ellos, con sus respectivos intereses nacionales. Esta arena no es otra que las mismas relaciones internacionales.

Respecto al último elemento señalado, la política internacional no solo es el resultado del encuentro de varios objetivos políticos correspondientes a distintos Estados, sino que también tiene como efecto que influye en la configuración de los objetivos políticos que conforman una política exterior la

que va a determinar en gran medida, a su vez, las relaciones internacionales del Estado (Calduch, 1993: 2-3; Del Prado, 1999).

La literatura citada no solo menciona a la política exterior de un Estado como el elemento determinante de sus relaciones internacionales, sino que afirma que otro elemento es la política que este aplica dentro de sus fronteras, por ejemplo, en inversiones, préstamos, cooperación internacional, negociaciones comerciales o cualquier otra forma de relación con el resto de países (Del Prado, 1999: 168). Con coherencia, la autora citada afirma que las relaciones internacionales están determinadas por la retroalimentación del frente interno con el frente externo de un Estado.

En ese tenor, si el tema de los refugiados se encuentra presente dentro de las relaciones internacionales, resulta muy pertinente su presencia en la política exterior de los Estados y, como correlato, también en la política interna de estos. Salmón sustenta esta correlación afirmando que “la compenetración existente de la política exterior y la política interior de un Estado, permite que al momento de evaluar una de ellas la otra no se pierda de vista [...] Existe una relación dinámica en virtud de la cual si en ciertos momentos la realidad interna de los Estados parece dominar su actividad exterior, en otros la relación se invertirá” (2012: 364).

El tema de refugiados implica una variedad de temas que inciden sobre asuntos que son de interés de los Estados y que competen tanto al ámbito externo como al interno, llámese el cumplimiento de compromisos internacionales, la protección de derechos humanos, la administración de fronteras, la cooperación internacional, la seguridad y, entre otros temas, la migración internacional. Es precisamente la migración internacional el lente a través del que suele ser abordado el tema del refugio por los Estados, los

organismos internacionales y la literatura especializada.⁴ En el caso europeo –por citar un ejemplo–, la política migratoria orientada a los solicitantes de asilo ha tenido un impacto en la política exterior de la Unión Europea, especialmente en lo relacionado a seguridad, cooperación, desarrollo, y protección de derechos humanos (Forero, 2015: 110).

Se puede afirmar que el tema de los refugiados se inserta dentro de la política exterior, generalmente, a través de la política migratoria y de la protección de los derechos humanos, lo que no excluye que pueda estar incluido también dentro de otras políticas en la que se incluyan objetivos en relación con los refugiados. Uno de los objetivos de este trabajo es identificar como se inserta el tratamiento a los refugiados en la política exterior del Perú, factor fundamental para determinar la respuesta peruana a la situación materia de estudio.

Una política migratoria es, en primer lugar, una política pública y, por tanto, la responsabilidad de definirla y aplicarla corresponde al gobierno de cada Estado (Mármora, 2002: 83). En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la política migratoria de un Estado “está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directivas, actos administrativos, etc.) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio” (OC 18/03, párr. 163). Si bien esta se encuentra orientada a regular el flujo de personas que entran, salen o permanecen dentro del territorio de un Estado, no debe entenderse que es una política exclusivamente interna, por el contrario, también forma parte de la política externa. Se afirma así que “las políticas migratorias son las respuestas de los Estados, sea de forma individual o conjunta (subregional, regional,

⁴ La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define a la migración como el “movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (2006: 38).

hemisférica o mundial), a la lectura, análisis, evaluación que hacen de la forma como la dinámica, política y económica del sistema internacional los afecta en ese rubro en específico” (Lázaro, 2015: 283).

En tenor a lo señalado, una política migratoria, en tanto parte de la política exterior, no puede ser entendida sin contemplar su dimensión internacional. Como sostiene Lázaro, esta dimensión es la que ocasiona que estas no sean pétreas, sino mudables, dinámicas y cambiantes (2015: 283). Entre los factores que influyen en estos cambios puede mencionarse a los compromisos externos de un Estado, su política económica interna, la economía internacional, los conflictos intra e interestatales, los movimientos masivos de personas, entre otros.

El Perú no es ajeno a este estrecho vínculo que existe entre política migratoria y política exterior. Por el contrario, en los últimos dos decenios, se puede verificar notables impulsos desde la Cancillería peruana para optimizar esta política. En el 2004, por primera vez, se publicó un documento elaborado por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores cuyo objetivo fue realizar un diagnóstico global desde la perspectiva de la diáspora peruana, así como una propuesta integral y coherente plasmada en siete políticas (Lázaro, 2015: 277). El autor citado menciona que este hito notable en lo que a política migratoria se refiere fue acompañada de una especial preocupación de Cancillería por perfeccionarla de manera sostenida. Esto se encuentra reflejado en los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores para la protección de los migrantes peruanos en el exterior, en las mejoras de los servicios consulares, así como en la activa participación peruana en foros – regionales y multilaterales– en materia de migración internacional (2015: 277).

De acuerdo con lo mencionado y teniendo en cuenta la destacada trayectoria peruana, puede verificarse que la política migratoria forma parte consustancial de la política exterior peruana y, en consecuencia, le corresponde a la Cancillería liderar su tratamiento en todos los ámbitos

(Lázaro, 2015: 277). Debe resaltarse que la atención de la Cancillería no se agota en la atención a los connacionales en el exterior –realizada a través de la Dirección de Asistencia al Nacional–, pues también son destinatarios de la política migratoria los migrantes extranjeros que se encuentran en el Perú. Por esta razón, no sin razón se ha afirmado que estos dos principales destinatarios de la política exterior (los nacionales en el exterior y los extranjeros en el país) “son dos caras de una misma moneda”, descartándose que exista una división excluyente o dicotómica” (Lázaro, 2015: 281).

Lo señalado es tangible en los objetivos de política exterior del Perú y en su política migratoria vigente, donde se incluye –tal como se mencionó– a los refugiados. Los objetivos de política exterior se encuentran enunciados en el Acuerdo Nacional, especialmente, en su sexta política.⁵ Esta política, denominada “Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración” hace énfasis en que la política exterior del Perú se encuentra al servicio de la paz, la democracia y el desarrollo, así como en la firme adhesión del Perú a las normas y principios del Derecho Internacional, con especial énfasis en los derechos humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la del Sistema Interamericano. Son estos, entonces, los principios que guían la formulación y ejecución de la política exterior del Estado y, por tanto, conforman criterios importantes para el análisis que está contenido en este trabajo.

⁵ El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática. La suscripción de este acuerdo se llevó a cabo el 22 de julio de 2002 con la participación del entonces Presidente de la República, Alejandro Toledo, el Presidente del Consejo de Ministros de ese periodo y los principales representantes de las organizaciones políticas y de la sociedad civil integrantes del Acuerdo Nacional (Acuerdo Nacional, 2014).

Actualmente, el Acuerdo Nacional cuenta con 35 políticas de Estado. La última política fue incorporada el 24 de agosto de 2017 en la sesión número 123 del mencionado foro.

La sexta política del Acuerdo Nacional contiene 7 objetivos, de los cuales, para efectos de este trabajo, se debe destacar a 3 de ellos:

“Con este objetivo el Estado:

[...]

(b) promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes;

[...]

(f) impulsará políticas migratorias globales que incorporen la promoción de oportunidades laborales; [...].”

(Objetivos de la sexta política del Acuerdo Nacional).

De esta manera, el impulso de políticas migratorias es parte de la política exterior peruana, una política que también tiene por objetivo, entre otros, el respeto a los derechos humanos. Cabe añadir que en los indicadores que el Acuerdo Nacional establece para estos objetivos se hace énfasis en la coordinación que debe existir entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior; a la participación del Perú en foros internacionales sobre migración; y en la participación del Perú –a la par del cumplimiento de sus compromisos internacionales– en los sistemas universales y regionales de protección de los derechos humanos. El otro objetivo de política exterior que resulta relevante dado el problema de estudio es la promoción de la democracia, lo que servirá de guía en el segundo capítulo. Todos estos denominados objetivos se encuentran concretizados en las acciones estratégicas institucionales (AEI) 01.07 y 01.10 del objetivo estratégico institucional (OEI) 01 del Plan Estratégico Institucional (2017-2019) del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

El rol protagónico de la Cancillería en la política migratoria puede verificarse con la adscripción a esta entidad de la Comisión Multisectorial Permanente denominada “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria” (MTIGM), creada mediante Decreto Supremo N.º 067-2011-PCM,

que tiene por objeto “coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria” (artículo 1). La presidencia de esta Comisión Multisectorial recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado a su vez, de designar a un representante a nivel directoral para ejercer funciones de secretario técnico del referido mecanismo (artículo 4).

Por otro lado, la vigente “Política Nacional Migratoria 2017-2025”, aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 015-2017-RE, otorga al Ministerio de Relaciones Exteriores su rectoría y el rol de articularla a través de la MTIGM (artículo 3 y punto 1.2.2). Este dispositivo, formulado por la Cancillería, tiene por finalidad garantizar una eficiente articulación interinstitucional e intergubernamental de la gestión migratoria.

Uno de los ejes temáticos sobre los que la política migratoria se encuentra avocada es la población la población extranjera que ha escogido al Perú como un país de tránsito o de destino, la que es, a su vez, uno de los principales pilares de la política migratoria del Estado peruano (punto 1.1 de la Política Nacional Migratoria 2017-2025). Es dentro de este eje temático que se incluye a los refugiados, contemplándolos como personas que, al requerir protección internacional, se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que corresponde que se implemente respecto de ellos mecanismos de protección adecuados (punto 1.4.5.3).

Evidentemente, el tema de los refugiados y solicitantes de refugio también debe ser enfocado desde el respeto a los derechos humanos, tal como lo reconoce el marco legal aplicable y lo reafirman los escritos especializados. Adicionalmente, como se apreciará mejor en el segundo capítulo, la promoción de la democracia también presenta, en este caso, un vínculo con el tema que ocupa a este trabajo.

Resumiendo, el tratamiento del Perú a los solicitantes de refugio será analizado siguiendo como hilo conductor los objetivos de política exterior que atañen a la política migratoria, el respeto a los derechos humanos y la promoción de la democracia. No debe olvidarse que, al ser parte del fenómeno de la migración, el refugio está revestido de un carácter de ubicuidad que está presente en los problemas que requieren la respuesta conjunta de varios Estados y, por tanto, su atención compromete a más de una política exterior.

1.3 Los objetivos de política exterior como orientadores del tratamiento a los solicitantes de refugio

Como se vio en líneas anteriores, la política exterior es la proyección externa de los objetivos políticos del Estado y su característica esencial es el interés nacional. Según García Bedoya, para comprender el interés nacional en su proyección internacional, como objetivo básico de un Estado, este debe ser apreciado como asentado en un trípode (2008: 75). El insigne embajador peruano menciona que las tres extremidades de este trípode están formadas por la seguridad, la independencia y el bienestar del Estado. Es a partir de estos que se estructura y planifica los objetivos externos de un Estado, los que están conformados por una serie de factores. Del estudio y conocimiento de sus posibilidades y sus limitaciones es que puede elaborar correctamente la política exterior del Estado y determinarse la consecuencia de sus objetivos (García Bedoya, 2008: 75).

A los postulados de García Bedoya, la literatura especializada ha ido añadiendo otros criterios que, sin contradecir lo señalado, han enfatizado otros factores que también influyen en la confección de la política exterior peruana. Por ejemplo, se ha afirmado que, para formular la agenda de política exterior del Perú, además de ver cuáles son nuestros intereses y convicciones, se debe tener en cuenta las tendencias internacionales existentes sobre determinado tema (Del Prado, 1999: 168).

La elaboración de los objetivos políticos del Perú que han de proyectarse en el exterior se ha hecho, en principio, en la formulación de las políticas que conforman el Acuerdo Nacional, especialmente, su sexta política. No obstante, no debe llegarse a la conclusión de que la política exterior se agota en tales objetivos, pues son –rigorosamente hablando– el criterio general que orienta la formulación y ejecución de la política exterior del Estado. El inciso 1 del artículo 5 de la Ley N.º 29357 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores señala que es este ministerio quien ejerce la función rectora en lo concerniente a formular, ejecutar y evaluar la política exterior del Estado, de conformidad con las directrices del Presidente de la República y la Política General del Estado.⁶

Como se analizó en el acápite anterior, la migración internacional es un elemento que coadyuva a la configuración de la política exterior, y no es para menos: es de conocimiento público cómo la migración de venezolanos hacia el Perú –sin precedentes en la historia de la República– ha ameritado distintos pronunciamientos por parte de la Cancillería peruana, así como diversos esfuerzos coordinados por esta que responden precisamente a determinados objetivos de política exterior.

La migración internacional y el refugio se han convertido en temas alarmantes dentro del Perú por sus cifras que marcan récords históricos. Según cifras de la Superintendencia Nacional de Migraciones, al 4 de octubre de 2018, son más de 466 000 los ciudadanos venezolanos que se encuentran en el Perú (Migraciones, 5 de octubre de 2018). Por otra parte, información de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados, al 4 de octubre de 2018, muestra que hasta esa fecha más de 150 mil venezolanos solicitaron ser reconocidos como refugiados en el Perú.

⁶ Entre las atribuciones que la Constitución Política del Perú otorga al Presidente de la República está el dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, y celebrar y ratificar tratados (artículo 118, inciso 11).

La respuesta que elabore el Perú frente a la realidad expuesta en el párrafo anterior es, pues, un reflejo de su política exterior. Corresponderá entonces determinar cuál ha sido esta respuesta, qué desafíos mantiene, con qué alternativas cuenta y cuál serían las consecuencias de estas. Este trabajo se concentrará especialmente en analizar lo referente a los solicitantes de refugio.

Los siguientes acápites de este capítulo están dedicados a desarrollar lo que se ha considerado que son, junto con los objetivos de política exterior pertinentes, los dos principales criterios orientadores para atender la masiva afluencia de solicitantes de refugio: el marco jurídico y el marco político.

2. MARCO JURÍDICO DEL TRATAMIENTO A LOS SOLICITANTES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

Si bien el Perú se encuentra enfrentando un masivo flujo de migrantes y solicitantes de refugio, el marco legal de protección que corresponde a estos no es el de las leyes de migración regular sino el régimen jurídico aplicable a los refugiados.

2.1 Régimen de protección a los refugiados

Determinar cuál es el régimen de protección a los refugiados significa saber cuáles son las normas que la regulan y cuál es el alcance de estas para identificar, entre otros, los derechos y las obligaciones que se desprenden de esta institución. Se ha creído necesario iniciar esta tarea con una aclaración conceptual entre asilo y refugio, términos respecto de los cuales la literatura tiene apreciaciones que no son uniformes. Esto sucede, por ejemplo, cuando en Latinoamérica el asilo suele ser identificado con la institución regional consistente en que un Estado puede ofrecer protección a una persona por causa de persecución política. Lo que siguen esta línea ven al refugio como una institución más universal e ideada para brindar protección por otras causas adicionalmente a la señalada (Valdez, 2004: 119). Frente a esta

concepción, otra postura sostiene que, en realidad, no se tratan de instituciones paralelas, sino que el asilo es el término empleado para referirse a la totalidad de protección que un Estado brinda, en el ejercicio de su soberanía, a un extranjero que huye de la persecución y el peligro grave. Dentro de quienes pueden recibir esta protección, están los refugiados (Martínez, 2012: 36).

Martínez señala que el término “asilo” se deriva de la voz griega *asylon* (“algo que no está sujeto a confiscación” o “protección frente a la confiscación”). Esta noción –señala el autor– se aplica comúnmente a un lugar o territorio inviolable en el cual una persona se encuentra protegida frente a sus persecutores (2012: 24).

Para Martínez, la distinción entre asilo y refugio obedece a que el asilo extraterritorial (o asilo diplomático)⁷ empezó a decaer en Europa a finales del siglo XVII, mientras que en América Latina su auge se comenzó a manifestar más claramente a partir del siglo XIX, motivado *inter alia* por la frecuencia inusual de rebeliones y luchas armadas que, a menudo, ponían en peligro la vida y la libertad de las personas vencidas (Martínez, 2012: 26). Valdez, por su parte, afirma que, pese a que ambas instituciones compartieron los mismos orígenes y la misma historia hasta el siglo XIX, cada una desarrolló características peculiares que obedecieron a factores geográficos, históricos y sociales. En esa línea, la autora menciona que mientras los casos de persecuciones políticas a individuos debido a la inestabilidad del sistema de gobierno de la región orientó el asilo como forma de protección hacia ellos, en Europa, los desplazamientos colectivos producto de la Revolución rusa y las guerras mundiales, fundados básicamente en los odios entre las razas, las religiones o grupos nacionales, llevaron a la concepción de una figura con una base más amplia, que no se quedara solo en el asilo como acogimiento

⁷ Martínez refiere que el asilo puede ser territorial, cuando se brinda dentro del territorio del Estado que lo ofrece, como en el caso del refugio, o extraterritorial, cuando es otorgado fuera del territorio de este, por ejemplo, en legaciones o embajadas (2012: 26).

territorial por el Estado receptor sino que otorgase un régimen de protección mientras dure la situación de emergencia (Valdez, 2004: 119).

El asilo no ha sido definido de forma expresa por ningún instrumento internacional, no obstante, dos instrumentos internacionales brindan algunas luces (Goodwin-Gill, 2014: 42). Las principales referencias con las que se cuenta –según el autor citado– son, en primer lugar, el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que dice que “[e]n caso de persecución, toda persona tiene el derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país”. Otra referencia puede encontrarse en el artículo 1 de la Declaración sobre Asilo Territorial de 1967,⁸ el que señala que “el asilo concedido por un Estado, en el ejercicio de su soberanía, a las personas que tengan justificación para invocar el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos [...] deberá ser respetado por todos los demás Estados” y agrega “corresponderá al Estado que concede el asilo calificar las causas que lo motivan”.

En el ámbito de las Naciones Unidas, la institución del asilo es concebida como un estado de protección brindada por un Estado hacia la persona que se encuentra en persecución y en peligro grave (CIJ, 1950: 281). Dentro de los destinatarios de esta protección, se encuentran los refugiados. En la Resolución N.º 45/140 (1990), la Asamblea general de la ONU exhortó a los países a “que se abstengan de tomar medidas que menoscaben la institución del asilo, en particular la devolución o expulsión de refugiados y personas en busca de asilo [...] y a que sigan dando tratamiento humanitario y concediendo asilo a los refugiados”. Posteriormente, en la Resolución N.º 52/103 (1998), declaró que “el asilo es un instrumento indispensable para la protección internacional de los refugiados”.

⁸ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N.º 2312 (XXII) del 14 de diciembre de 1967.

Esta concepción del asilo como un estado de protección, es reforzada por los pronunciamientos del ACNUR, quien dice que esta institución tiene la función de “crear un marco previsible y estructurado para la protección de las personas cuya seguridad se encuentra en un peligro considerable y, al mismo tiempo, asegurar la aplicación de soluciones duraderas en la forma de repatriación voluntaria, integración local o reasentamiento” (ACNUR, 1998).

A partir de lo señalado, se puede afirmar, dentro de lo advertido por Martínez, que los países, incluidos los de América Latina, han demostrado que comparten el entendimiento de que la protección de los refugiados tiene por fundamento la institución del asilo (2012: 40). Esta definición también es asumida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2000). En línea con este criterio, la literatura especializada identifica un vínculo entre el refugio y el asilo cuando menciona que “el único y necesario resultado de la calificación de refugiado es el asilo” (Galindo Pohl, 1983) y que ambos “están inextricablemente vinculados y sobre ellos descansa el sistema jurídico de protección previsto por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951” (Martínez, 2012: 23).

En consecuencia, este trabajo prefiere hacer énfasis en la concepción del asilo como, fundamentalmente, un estado de protección otorgado por un Estado. Con esto, no se busca desconocer la práctica regional del asilo, sino hacer precisiones que obedecen al rigor jurídico que la presente investigación pretende transmitir.

2.1.1 Régimen universal

Habiendo hecho precisiones sobre asilo y refugio, el siguiente paso es determinar el régimen del tratamiento a los refugiados o, dicho de otra manera, el estatuto del refugiado. El estatuto del refugiado son las disposiciones sobre el tratamiento que los refugiados deben recibir, es decir, los derechos y los deberes específicos asociados a quienes tienen la condición de refugiado (Martínez, 2012: 23). Antes de hacer referencia a las

normas nacionales, se hará un recuento de las normas universales y regionales, y las medidas esenciales que establecen.

La base fundamental del régimen internacional de los refugiados está conformada por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (adoptada en 1951 y en vigor desde 1954, en lo sucesivo también “la Convención de 1951”) y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (firmado en 1967 y vigente desde ese mismo año, en adelante también “el Protocolo de 1967”). Así lo enuncia explícitamente el Comité Ejecutivo del ACNUR en su Conclusión N.º 87(f) de 1999 (ACNUR, 2014: 121) y la literatura especializada (Türk & Nicholson, 2003: 6).

La Convención de 1951 se encuentra circunscrita a los refugiados que se encuentran fuera de su país de origen y que son refugiados como resultado de eventos ocurridos en Europa o en otro lugar antes del 1 de enero de 1951 (artículo 1). El Protocolo de 1967 surgió como respuesta a la nueva crisis de refugiados que se suscitó a finales de 1950 y principios de 1960 con el objetivo de ampliar el alcance temporal y geográfico de la Convención de 1951 (ACNUR, 2001: 8). Ambos conforman la base del Derecho Internacional de los Refugiados, que es considerado por la literatura como un derecho de emergencia, en tanto que solo se aplica cuando la protección que un Estado debe brindar a sus nacionales es defectuosa o nula (Swinarski, 2001; Valdez, 2004: 23).

Estos dos tratados son los primeros y únicos instrumentos a nivel global que se encargan de regular específicamente el tratamiento de un derecho que ya era reconocido desde antes: el de aquellos que se encuentran obligados a dejar sus hogares debido a que su país de origen no puede protegerlos o porque esta protección es defectuosa (Türk & Nicholson, 2003: 3-4; Valdez, 2004: 29-30). De esta manera, la Convención de 1951 –y su Protocolo desde que entró en vigencia en 1967– ha constituido el marco legal para la protección de los refugiados, iniciando con los refugiados a causa de la

Segunda Guerra Mundial, pasando por los que solicitaron refugio a causa de guerras de independencia, quienes sufrieron por regímenes opresores, víctimas de conflictos armados intra e interestatales, hasta nuestros días.

La gran mayoría de Estados se han adherido tanto a la Convención de 1951 como al Protocolo de 1967, aunque un número de ellos solo es parte de este último, lo que no los excluye de aplicar la mayor parte de los artículos de la Convención, específicamente, del 2 al 34 (artículo 1, inciso 1 del Protocolo de 1967). Esto reafirma que los Estados consideran a estos instrumentos como el núcleo del sistema de protección de refugiados (ACNUR, 2001: 10).

Considerados en conjunto, la Convención de 1951 y su protocolo regulan tres principales temas: a) la definición de refugiado, junto con lo referido al cese y exclusión de dicha condición; b) el estatuto legal de los refugiados, sus derechos, obligaciones y los principios que deben observarse; y c) las obligaciones de los Estados y su cooperación con el ACNUR. Estos temas serán abordados en los siguientes acápites.

No obstante que, –como se mencionó– los países han entendido al asilo como el fundamento de la protección otorgada a los refugiados, los instrumentos citados no se ocupan en sí de la concesión del asilo, sino que se avocan al desarrollo del estatuto del refugiado, es decir, de las regulaciones específicas sobre el trato que los Estados deben conceder a los refugiados que se encuentran o han sido admitidos en su territorio (ACNUR, 1992).

Cabe advertir que la protección que otorga el asilo es la condición *sine qua non* para el disfrute de los derechos contenidos en el estatuto del refugiado. El sustento de esta afirmación puede encontrarse en lo que Goodwin-Gill señala: este autor refiere que lo que persigue esta protección es que, a través de la aplicación de tratados y leyes domésticas, se aseguren las condiciones necesarias para que los refugiados puedan disfrutar todos los derechos y beneficios de los cuales son titulares, incluidos sus derechos

humanos (2014: 37). Entre estas condiciones, puede mencionarse que los que buscan refugio no sean penalizados, expulsados o devueltos a su país de origen. Goodwin-Gill –desarrollando lo afirmado– concretamente señala que la protección que otorga el asilo tiene por objeto asegurar a los refugiados el pleno disfrute de sus derechos humanos (2014: 38)

En lo que concierne a la vinculatoriedad de la Convención de 1951 y de su protocolo, resulta aplicable el principio del Derecho Internacional de *pacta sunt servanda*, en virtud del que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe” (artículo 26 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969). De esta manera, los países que han ratificado la Convención de 1951 se encuentran obligados a proteger a los refugiados en su territorio de acuerdo con sus términos (ACNUR, 2001: 11).

Debe resaltarse que ni la Convención de 1951, el Protocolo de 1967, ni ningún instrumento internacional establece la obligación del Estado en otorgar el asilo, sino que, por el contrario, se le reconoce un considerable margen de apreciación respecto de a quién debe considerar refugiado (Goodwin-Gill, 2014: 42). Lo que sí puede existir, conforme a la literatura a la que se ha hecho referencia es que, en la práctica, pueden existir influencias externas tales como una definición regional de refugio, la aplicación del principio de no devolución y el impacto de los derechos humanos. En ese sentido, debe enfatizarse que si bien no existe una obligación para otorgar el asilo, una vez reconocido este, el Estado sí debe brindar las garantías que esta institución comprende.

Debido a inconsistencias en la práctica de los Estados, la literatura y los organismos internacionales continuamente han expresado su preocupación por que se fortalezca la observancia de la Convención de 1951 como fundamento del régimen de protección de los refugiados (Türk & Nicholson, 2003: 6).

Luego de su aprobación y ratificación, la Convención de 1951 entró en vigor en el Perú el 21 de marzo de 1965 (aprobada por Resolución Legislativa N.º 15014 del 16 de abril de 1964); por su parte, el Protocolo de 1967 entró en vigor el 15 de setiembre de 1983 (aprobado mediante Resolución Legislativa N.º 23608 del 15 de junio de 1983).

Si bien la Convención de 1951 y su Protocolo son las bases del régimen internacional del refugiado, de acuerdo con el ACNUR, resultan aplicables también la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y las cuatro convenciones de Génova sobre Derecho Internacional Humanitario, así como los tratados y declaraciones tanto internacionales como regionales, sean vinculantes o no, que incidan en las necesidades de los refugiados (ACNUR, 2001: 8).

2.1.2 Régimen regional

En los años 70 y 80, América Central fue escenario de duros conflictos sociales que se suscitaron a partir de los reclamos de campesinos por falta de tierras, disconformidad con la distribución injusta de la riqueza y restricciones impuestas al ejercicio de derechos políticos. Estas causas, combinadas a las condiciones de la Guerra Fría (Estados Unidos y la URSS apoyaban a bandos opuestos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua), dieron origen a conflictos armados que dejaron como resultado 2 millones de personas en necesidad de refugio y 150 mil personas desplazadas (Ruiz de Santiago, 2001: 35; Barichello, 2015: 155).

Esta crisis de refugiados, presente especialmente en América Central y México, hizo que los Estados de la región se enfrenten al hecho que la definición de refugiados de la Convención de 1951 había sido superada por la realidad.⁹ A causa de esto, en 1981, se llevó a cabo un coloquio en México

⁹ Barichello menciona que solo 150 mil fueron finalmente reconocidos como refugiados bajo la definición de la Convención de 1951 (Barichello, 2015: 155). Este número –como se puede apreciar– era muy inferior a los 200 millones de personas en necesidad de refugio.

para examinar los problemas más delicados y urgentes del asilo, y de los refugiados en América Latina. En este marco, se empezó a estudiar la ampliación de la protección internacional a las personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjera, violación masiva de los derechos humanos o acontecimientos que alteren gravemente el orden público, en todo o en parte del territorio del país de origen (Ruiz de Santiago, 2001: 35).

Posteriormente, del 19 al 22 de noviembre de 1984, en Cartagena (Colombia), se llevó a cabo el “Coloquio sobre la Protección Internacional de Refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios”. El resultado de este coloquio fue la firma de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (en adelante, también “la Declaración de Cartagena”). Se ha señalado que, frente a los problemas que afectaban la región, esta declaración fue una respuesta nueva y creativa dentro de la generosa tradición del asilo en Latinoamérica (Barichello, 2015: 156).

El aspecto más relevante de la Declaración de Cartagena es la ampliación del concepto de refugiado contenida en su conclusión tercera:

“Tercera.- [...] la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

Como el propio texto de esta declaración señala, esta definición tuvo en cuenta el precedente de la Convención de la Organización de Unión Africana

(OEA) (artículo 1, párrafo 2)¹⁰ y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Otros de los temas que resaltan en la Declaración de Cartagena son la reafirmación del principio de no devolución, la importancia de integrar a los refugiados y la necesidad de erradicar las causas que ocasionan los movimientos masivos de poblaciones.

Al tratarse de una declaración, no estamos –en principio– frente a un instrumento con carácter vinculante: como se aprecia en su texto, no fue esa la intención de los Estados que la suscribieron, el uso del término “recomendable” es más que concluyente, y no se cumplieron las formalidades necesarias para la confección de un instrumento vinculante. La doctrina reafirma el carácter no vinculante de la Declaración de Cartagena (Arboleda, 2001: 91; Barichello, 2015: 158; Fishel, 2014: 658); no obstante, hace hincapié en su importancia como pilar del tratamiento jurídico y político hacia los refugiados en la región, al extremo de haber suscitado en la región modificaciones legislativas que incluyen la incorporación del concepto ampliado de refugiado (Arboleda, 2001: 91; Barichello, 2015: 157).

Frente a lo señalado, doctrina autorizada en la voz del expresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Héctor Gros, ha llegado a afirmar que la Declaración de Cartagena es parte del origen de la creación de una costumbre regional, reconociendo que esta tendría un carácter obligatorio y que existiría una *opinio iuris* entre los Estados que la suscribieron, configurando así una práctica sostenida en el tiempo, sobretudo por parte de aquellos países que han incorporado la definición ampliada en sus legislaciones (Gros, 1995). En este trabajo no se considera relevante entablar una discusión en torno a la vinculatoriedad de la Declaración de Cartagena

¹⁰ La Convención de la OEA reguló aspectos específicos de los problemas de refugiados en el continente africano y tuvo por finalidad responder adecuadamente a los flujos masivos suscitados en ese territorio, los que tenían características similares al que apareció en América Central (Arboleda, 2001: 91; Ruiz de Santiago, 2001: 35).

pues la legislación peruana –como se verá– ha incorporado la definición ampliada de refugiado, careciendo de objeto un análisis sobre el mencionado punto.

La definición contenida en la Declaración de Cartagena ha sido incluida, ya sea literalmente o como inspiración, en las leyes de refugio de 15 países, incluyendo Argentina (2006), Bolivia (2012), Brasil (1997), Chile (2010), Colombia (2009), Ecuador (2017), Paraguay (2002), Perú (2002) y Uruguay (2006). También está contemplada en Belice (definición de refugiado de la OUA), El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Nicaragua.

Un efecto que la doctrina resalta sobre esta declaración, además de consolidar principios del régimen de protección a los refugiados –y que merece un párrafo aparte– es que, de forma conjunta con los gobiernos y la sociedad civil, se logró constituir una red de protección a los refugiados a nivel continental que integró el régimen de protección de los refugiados con los derechos humanos (Barichello, 2015: 157-158). Si bien los Estados reconocen que, en los tiempos actuales, las circunstancias son muy diferentes al escenario presentado en América Central en los 70 y 80, también reconocen la fragilidad de los gobiernos democráticos en la actualidad y el hecho de que, si bien ha disminuido, la violencia política no ha desaparecido (Arboleda, 2001: 90).

2.1.3 Régimen doméstico

La Constitución Política del Perú no hace mención explícita a la institución del refugio. Su artículo 36 reconoce el derecho al asilo político, que –como se vio– es una figura de aplicación regional que, aunque sustentada en el asilo, es distinta a la figura del refugio.¹¹

¹¹ Artículo 36 de la Constitución Política del Perú. - “El Estado reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante. En caso de expulsión, no se entrega al asilado al país cuyo gobierno lo persigue”.

Toda vez que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional (artículo 55 de la Constitución Política del Perú), dentro de las normas que constituyen el régimen doméstico sobre los refugiados, se encuentran la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. La norma que por más de 15 años reguló estos tratados fue el Decreto Supremo N.º 001-85-RE (aprobado casi 20 años después de que dichos tratados entraron en vigor). Este decreto fue derogado por la Ley N.º 27891 Ley del Refugiado, publicada en diciembre del año 2002, y reglamentada mediante el Decreto Supremo N.º 119-2003-RE, publicado el 14 de octubre de 2003 (Reglamento de la Ley del Refugiado).

Debido a que los solicitantes de refugiado son, en primer lugar, migrantes, las normas migratorias peruanas también contienen disposiciones respecto de su tratamiento. Por tanto, debe tenerse en cuenta también las disposiciones pertinentes contenidas en el Decreto Legislativo N.º 1350 Decreto Legislativo de Migraciones (al que también se le llamará “Ley de Migraciones”), vigente desde el 1 de marzo de 2017, y su reglamento (“Reglamento de la Ley de Migraciones”), aprobado el 24 de marzo de 2017 por el Decreto Supremo N.º 007-2017-IN.

Se debe mencionar que, dado que las normas citadas inciden sobre derechos humanos, en observancia de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Carta Fundamental, estos deben ser interpretados de acuerdo con los tratados de derechos humanos de los que el Perú es parte.¹²

En las siguientes líneas, se describirá el régimen de protección a los refugiados que es aplicable en el Perú, cuidando de tomar en cuenta las normas nacionales e internacionales que sean aplicables.

¹² Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú. - “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

2.2 Definición de refugiado

La definición de refugiado que la legislación peruana establece está señalada en el artículo 3 de la Ley del Refugiado, donde se aprecia la incorporación de la definición establecida en la Convención de 1951 y ampliada por el Protocolo de 1967; la definición señalada en la Declaración de Cartagena; y la figura del refugiado *sur place*.

2.2.1 Definición convencional

El literal a) del artículo 3 de la Ley del Refugiado brinda una primera definición de refugiado, considerando como tal:

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.

Esta definición es la denominada “convencional” por haber sido recogida de la Convención de 1951, ampliada por el Protocolo de 1967 (Rubio, 1999: 138). Las cinco causales de persecución aquí señalados son: por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por opiniones políticas. La enumeración de estas razones permite recordar el lenguaje usado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, resaltando las categorías de discriminación más riesgosas (Goodwin-Gil, 2014: 39).¹³

¹³ Artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.- “Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición [...]”.

Adviértase la presencia de algunos elementos sobre los que resulta necesario hacer algunos comentarios:

- a. **La existencia de “temores fundados”:** para el ACNUR, esta expresión contiene un elemento subjetivo y un elemento objetivo. El primero de ellos se remite al estado de ánimo de la persona interesada (elemento subjetivo), pero esta por sí sola no basta para determinar la condición de refugiado, sino que se requiere también una situación objetiva que la produzca (elemento objetivo). Medios útiles para determinar el elemento objetivo son, por ejemplo, el conocimiento de la situación del país de origen del solicitante, así como toda situación que, en forma razonable, demuestren que hacen intolerable que el solicitante quiera regresar a él (1992: párr. 37-50).
- b. **Riesgo de persecución:** no existe una definición universalmente aceptada de lo que debe entenderse por “persecución” dentro del llamado derecho internacional de los refugiados (Valdez, 2004: 35). Dentro de los criterios que aporta el ACNUR para la determinación de la condición de refugiado, señala que “toda amenaza contra la vida o la libertad de una persona” por los motivos señalados en el literal a) “serán siempre persecución” (1992: párr. 51). También se ha indicado que constituirán persecución otras violaciones graves de los derechos humanos por las razones señaladas en el literal a) (ACNUR, 1992: párr. 51; Valdez, 2004: 37).

La existencia o no de persecución será determinada caso por caso, pues, como el ACNUR señala, el que otras amenazas o acciones lesivas equivalgan a persecución dependerá de las circunstancias de la solicitud de refugio, incluyendo el elemento subjetivo antes mencionado (1992: párr. 52). El análisis de las circunstancias de la solicitud de refugio, según Goodwin-Gill, puede conllevar también a determinar que el solicitante carece de protección por parte de su Estado de origen, lo que

puede hacer que se presuma la probabilidad de persecución y brinda sustento a la existencia de temores fundados (2014: 39).

De forma adicional, puede mencionarse que la persecución puede proceder tanto del Estado por medio de agentes en el marco de una política de intolerancia respecto de determinados grupos, como de individuos o grupos civiles cuyo proceder no es reprimido eficientemente o es tolerado por el Estado (Goodwin, 2014: 40; Valdez, 2004: 37).

- c. Medidas de discriminación:** el ACNUR menciona que los temores fundados de persecución contemplados en la Convención de 1951 son producidos por medidas discriminatorias que llevan al solicitante de refugio a concebir sentimientos de desconfianza e inseguridad respecto de su existencia (1992: párr. 55). De forma similar al caso anterior, el análisis de cada caso en particular ayudará a verificar si las medidas de discriminación constituyen una forma de persecución.

2.2.2 Definición ampliada

En el literal b), se incluye una definición tomada de la Declaración de Cartagena de 1984 (“definición ampliada”), como una muestra de la preocupación mostrada por los países de la región respecto a este tema. Así, se considera refugiado también:

- 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.

A diferencia de la Declaración de Cartagena, no se indica explícitamente que debe existir una amenaza a la vida, la seguridad o la libertad de la persona. La literatura especializada menciona que, si bien podría considerarse como una fórmula abierta donde solo es necesario huir de un

contexto de violencia sin un perjuicio directo a los derechos antes mencionados, se debe recordar que el temor de persecución resulta consustancial a la figura del refugiado, por lo que este no puede ser reconocido si no se acredita una verdadera necesidad de protección. Por tanto, no se puede aplicar este párrafo “si no se tiene en cuenta que está dirigido a atender personas sometidas a situaciones realmente graves o incluso extremas” (Rubio, 2012: 451), presuponiéndose así “la posibilidad de amenaza al derecho a la vida, la seguridad o la libertad de la persona, así como a otros más” (Valdez, 2004: 210).

Obsérvese que la Declaración de Cartagena menciona que la definición extendida que esta incluye tiene como presupuesto los elementos de la definición convencional de refugiado. Así lo dice en su conclusión tercera cuando dice:

[...] la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

(Subrayado añadido)

Entonces, debe considerarse que el compromiso del Estado respecto de esta extensión de la definición del concepto de refugiado tiene como presupuesto la presencia de los elementos identificados en la definición convencional. Así las cosas, los temores fundados, el riesgo de persecución y las medidas de discriminación, por ser elementos consustanciales a la definición de refugiado (ACNUR, 1977), conservan su presencia en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena. Evidentemente, podría haber algunas excepciones que el Estado admita dentro del marco de su discrecionalidad.

Otra diferencia con la Declaración de Cartagena es que se omitió incluir la figura de la “violencia generalizada”, posiblemente, para evitar que acusados por terrorismo puedan huir de la justicia al amparo de esta figura (Rubio, 2012: 451; Valdez, 2004: 209). Así también, se incluyó los conceptos de ocupación o dominación extranjera, los que se encuentran incluidos en la Convención de la OUA.

Mención especial merece lo referente a los emigrantes por motivos económicos pues *prima facie* podría considerarse que quienes migran a otro país por no contar con sustento suficiente (llámese alimentos, salud, medicinas, etc.) en su país de origen (lo que daría lugar a una falta de protección) podrían acogerse a la definición ampliada de refugiado bajo el fundamento de una vulneración a sus derechos humanos. Para el ACNUR, si bien la diferencia entre emigrante por motivos económicos y los refugiados es en ocasiones imprecisa, lo que configuraría propiamente una condición de refugiado es que las medidas económicas que motiven la emigración tengan carácter discriminatorio, es decir, que estén dirigidas en perjuicio de determinado sector de la población (por raza, religión, opinión política, etc.), incorporando así un elemento de índole político. De esta manera, el ACNUR puntualiza que una emigración que obedezca exclusivamente a motivos económicos –sin el componente político de discriminación– no daría lugar al refugio (1992: párr. 62-64).

2.2.3 Los refugiados sur place

La tercera definición, señalada en el literal c) del artículo 3 de la Ley del Refugiado, considera también como refugiado:

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

En este literal se incluye a los refugiados *sur place*, tomando como referencia el “Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado” de ACNUR (1992). Con esta disposición, el Perú se distancia de las posturas que consideran que el refugio no es aplicable cuando el temor a ser perseguido surge cuando la persona se encuentra en el país donde solicita protección. Rubio señala que esta norma opta por brindar importancia a la existencia de un temor fundado independientemente de si este está presente al momento de abandonar el país de origen o si surge con posterioridad (2012: 452).

Por su redacción, parecería que este literal excluyera la posibilidad de que existan refugiados *sur place* bajo las causales contenidas en el literal b); pero, como advierte Rubio, esto debería interpretarse con flexibilidad en atención a que la incorporación de la noción de este tipo de refugiados surgió con la finalidad de eliminar la idea de que el temor tiene que estar necesariamente presente al momento de abandonar el país de nacionalidad o residencia (2012: 453). A criterio del autor de esta investigación, esta opción legislativa podría haberse debido a que el referido manual del ACNUR (1992), sobre el que sienta su base el literal c), se encuentra circunscrito a la definición del término refugiado que figura en la Convención de 1951 y en el Protocolo de 1967, tal y como se indica en su párrafo 23. En ese sentido, hubiese sido recomendable una redacción del literal c) que incluya también a los supuestos señalados en el literal b).

Si bien el temor fundado de persecución sigue siendo el elemento principal –aunque no exclusivo– de la definición del refugiado, autorizadas voces de la doctrina afirman que esta definición ha ido evolucionando bajo la influencia del derecho internacional de los derechos humanos y la práctica (Goodwin-Gill, 2014: 44). Claramente, la definición ampliada de la Declaración de Cartagena es un ejemplo de esto, pero también puede verificarse esto en trabajos relativamente recientes como el de Betts y Loescher (2010: 1) cuando dicen que:

Los refugiados son personas que cruzan las fronteras internacionales para huir de abusos de derechos humanos y conflictos. Los refugiados son, a primera vista, evidencia de violación de derechos humanos y vulnerabilidad. Las personas que son perseguidas y privadas de sus hogares y comunidades, así como de medios de subsistencia son frecuentemente forzadas a huir a través de las fronteras de sus países natales y buscar seguridad fuera de ellos.

También debe observarse que la definición convencional de refugiado sigue siendo superada por la realidad: movimientos masivos en lugar de individuales, movimientos transcontinentales, así como nuevas causales de persecución (Feller, 1990: 343). Vale también mencionarse nuevas causales que podrían ser eventualmente acogidas para el otorgamiento de refugio como el factor climático (Sahuquillo & Blanco, 2015). A esto podría agregarse que el refugio puede ser usado también, en caso no exista debidos motivos para solicitarlo, como una vía para ingresar a un país cuando no se cuenta con los requisitos exigidos por el control migratorio de este.

Para Feller, la definición de refugiado no solo está cambiando debido a las nuevas realidades, sino que también se está diluyendo. Así, menciona que es menos claro quiénes son las víctimas, cuáles son sus derechos y expectativas legítimas, quiénes son los responsables y cuál es el contenido de esa responsabilidad. A la vez, advierte que el problema de los refugiados ha sido absorbido dentro del movimiento de personas en general, el que incluye a la migración ilegal, la migración económica y otros tipos de migración (1999: 343). Esto –de acuerdo con la autora– ha producido que el problema de los refugiados sea menos significativo en la actualidad pues los Estados pueden preferir que, en lugar de formular respuestas particularizadas para el problema del refugio, se limiten a elaborar medidas generales sobre migración sin detenerse en el flujo de refugiados con la atención que este merece.

2.2.4 Definición de solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado

Para finalizar, adicionalmente a la definición de refugiado, resulta oportuno para efectos de esta investigación ofrecer una definición de “solicitante de refugio”, cuyos alcances no son los mismos que la de un refugiado. La necesidad de definir quién es un solicitante de refugio obedece a que nuestra legislación les otorga derechos más restringidos que a los refugiados, conforme a las normas internacionales.

A partir del “Manual de procedimientos y de criterios para determinar la condición de refugiado” del ACNUR, se puede decir que un solicitante de refugio –o solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado– es aquella persona que ha solicitado a un Estado que se le reconozca dicha condición (1992: 4). La normativa peruana ofrece una definición más precisa y esta se encuentra en el literal e) del artículo 4 del Decreto Supremo N.º 007-2007-IN, Reglamento del Decreto Legislativo de Migraciones:

Artículo 4.- Definiciones: [...] Solicitante del estatuto de refugiado: Es aquella persona cuya solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado está pendiente de resolución en cualquier fase del procedimiento de determinación de dicho estatuto.

Esta definición resulta útil porque establece que una persona tendrá la situación jurídica de solicitante de refugio mientras que esté pendiente de que se determine, en el proceso administrativo pertinente y mediante una resolución firme, si le corresponde o no la condición de refugiado. Al tratarse de la invocación del derecho de petición dentro de un proceso administrativo, una persona empieza a ser un solicitante de refugio desde el momento en que, mediante una solicitud por escrito, solicita a la autoridad competente que se le reconozca tal condición, iniciándose así el trámite para la obtención de

una repuesta formal.¹⁴ En ese sentido, bajo la ley peruana, una persona solo podrá acreditar su situación de solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado en tanto haya iniciado el trámite administrativo orientado a obtener una respuesta de la autoridad correspondiente.

2.3 Principios que deben ser observados

En concordancia con el régimen internacional de los refugiados, la legislación peruana ha incorporado principios que rigen el tratamiento hacia ellos, a saber:

2.3.1 Principio de no devolución

Este principio consiste en que toda persona que invoque la condición de refugiado puede ingresar al territorio nacional, no pudiendo ser rechazada, devuelta, expulsada, extraditada o sujeta a medida alguna que pueda significar el retorno al país donde su vida, integridad o libertad estén amenazadas por alguno de los supuestos contenidos en el artículo 3 de la ley (artículo 5.1 de la Ley del Refugiado). El refugiado puede permanecer en el país hasta que se concluya en última instancia el proceso de calificación con una decisión definitiva respecto a su solicitud de reconocimiento de condición de refugiado (artículo 5.2 de la Ley del Refugiado y artículo 3, literal b del Reglamento).

¹⁴ Artículo 2 de la Constitución Política del Perú. - “Toda persona tiene derecho a: [...] 20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad”.

Artículo 112 de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General. – “Formas de iniciación del procedimiento administrativo: El procedimiento administrativo es promovido de oficio por el órgano competente o instancia del administrado, salvo que por disposición legal o por su finalidad corresponda ser iniciado exclusivamente de oficio o a instancia del interesado”.

Artículo 115 de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General. - “1. Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el Artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado [...] 3. Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal”.

Contemplado en el inciso 1 del artículo 33 de la Convención de 1951, este principio, también llamado “principio de *non-refoulement*”, es considerado por la doctrina especializada como la columna vertebral del sistema jurídico protector de los refugiados (Ruiz de Santiago, 2001: 30). Los Estados firmantes de la Declaración de Cartagena de 1984 se refieren a este principio como la “piedra angular de la protección internacional de los refugiados” (quinta conclusión).

La palabra *refoulement* proviene del francés *refouler*, que significa “expulsar” o “hacer volver”. La idea de que en determinadas circunstancias las personas no podían ser devueltas a otros Estados en determinadas circunstancias fue incluida por primera vez en el artículo 3 de la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados de 1933 (Goodwin-Gill, 2014: 40).

Este principio es ampliamente aceptado como parte integrante del derecho consuetudinario (ACNUR, 2001: 14; De Zayas, 1994: 256). Por esta razón, se puede afirmar que no se limita a obligar a los países parte de la Convención de 1951 y su protocolo. Incluso, autorizada doctrina sostiene que constituye norma de *ius cogens*, esto es, que no admite norma en contrario (De Zayas, 1994: 256; Ruiz de Santiago, 2001: 30). Al respecto, cabe mencionar que en la Declaración de Cartagena de 1984 se señala que este principio debe ser reconocido y respetado como uno de *ius cogens* (quinta conclusión).

2.3.2 Principio de no sanción

Contemplado en el artículo 31 de la Ley del Refugiado y en el literal a) del artículo 3 del Reglamento. De acuerdo con las citadas normas, este principio consiste en la prohibición de imponer sanciones de cualquier naturaleza al solicitante de refugio que ingrese o se encuentre ilegalmente en el país, siempre y cuando se presenten estas condiciones:

- a. Que provenga directamente del territorio donde su vida o libertad están amenazadas por cualquiera de las causales señaladas en el artículo 3 de la Ley del Refugiado;
- b. Que se realice en un plazo no mayor de 30 días desde su fecha de ingreso al territorio nacional, salvo que existieran, en opinión de la Comisión Especial para los Refugiados, causas justificatorias para lo contrario; o,
- c. Que haya transitado por otros Estados que no le otorgaron una calidad migratoria estable y definitiva.

Este principio está recogido en el artículo 113.5 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1350 Decreto Legislativo de Migraciones en el siguiente tenor: “En el caso de solicitantes de refugio y asilo con documentación irregular se tendrá en cuenta el Principio de no sanción, de conformidad con la normativa en la materia”.

Para Rubio, una interpretación *contrario sensu* llevaría a determinar que el principio de no sanción no es aplicable en casos donde la persona goza de una situación migración regular en un país distinto al de persecución, es decir, que cuenta con sus documentos en orden y no se ha verificado una situación de riesgo inminente (2012: 447). Esto es congruente con el artículo 6 del Reglamento que establece el deber del solicitante de refugio a fundamentar debidamente por qué, si permaneció en un país que le pudo otorgar la calidad de refugiado y al que puede regresar sin temor, no efectuó tal solicitud en ese país.

La literatura que se está siguiendo también menciona que no resulta conveniente la condición del plazo de 30 días debido a que factores como el simple desconocimiento de la posibilidad de solicitar la condición de refugiado pueden explicar la no realización del inicio del trámite (Rubio, 2012: 448). Por su parte, el ACNUR señala que, “si bien es razonable establecer plazos para

determinados fines administrativos, el hecho de no presentar una solicitud de asilo dentro de un cierto plazo no debería excluir la consideración de dicha solicitud” (ACNUR, 1999: párr. 18).

2.3.3 Principio de unidad familiar

Está establecido en el artículo 25 de la Ley del Refugiado:

La calidad de refugiado podrá hacerse extensiva al cónyuge del refugiado, o a la persona con la que mantiene una unión de hecho estable, a sus hijos o a otras personas dependientes económicamente del mismo, cuando haya sido requerido o debidamente acreditado.

Como se observa, este principio no se limita al cónyuge o a los hijos del solicitante de refugio, sino también a los dependientes económicos. No obstante, como menciona Rubio, será necesario acreditar la existencia de los vínculos señalados en el artículo citado (2012: 448).

2.3.4 Principio de confidencialidad

Recogido en el artículo 11 de la Ley del Refugiado que establece que se debe guardar confidencialidad sobre la información contenida en el registro de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) de aquellos reconocidos como tales por el Estado, así como de los solicitantes de esa condición. El literal d) del artículo 3 del Reglamento señala que la información brindada por los refugiados tiene carácter reservado.

Cabría tener en cuenta que este carácter reservado de la información de los refugiados y los solicitantes de refugio regirá en tanto no impida el trabajo de los funcionarios competentes para conocer algún trámite relativo a ellos, por ejemplo, a su solicitud de reconocimiento o cuestiones de seguridad.

2.3.5 Principio de no discriminación

Este principio está contemplado en el artículo 3 de la Convención de 1951 que estipula que las disposiciones de esta convención deben ser

aplicadas “sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen”. Esto se aplica tanto para los refugiados, en el tratamiento que los Estados tengan con ellos, como para el caso de los solicitantes de refugio. En las normas especializadas, este principio está recogido en el artículo 11 de la Ley del Refugiado cuando establece que, respecto de la información de los refugiados o solicitantes, las autoridades no solo deben guardar confidencialidad, sino también imparcialidad.

La imparcialidad es una de las exigencias del principio de no discriminación pues el artículo 1.6 de la Ley N.º 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General prescribe que “las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general”. En ese tenor, este principio debe aplicarse también, por ejemplo, a las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

2.3.6 Principio de responsabilidad compartida

La Convención de 1951 incluye en su preámbulo una alusión a la solidaridad internacional como un principio que busca evitar que la concesión del derecho al asilo sea demasiado onerosa para ciertos países cuando en realidad se trata de un problema de alcanza a más países. Así, este reza lo siguiente:

[...] la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional.

La literatura considera que este principio de solidaridad internacional se encuentra conexo con el principio de responsabilidad compartida (o de distribución de la responsabilidad) y lo que buscan ambos principios es que la responsabilidad de recibir refugiados y brindarles protección no recaiga

exclusivamente en los países aledaños a su país de origen. Así, se enfatiza que la lógica del asilo es precisamente que esta responsabilidad recaiga sobre toda la comunidad internacional, aunque esta actúe a través de Estados individuales (Weis, 1969). Este principio conlleva a reflexionar sobre quiénes asumen actualmente la carga cuando estallan crisis de refugiados, cómo actúa la comunidad internacional y qué medidas se pueden implementar en función a ello.

Este principio se encuentra también presente en el marco de respuesta integral para los refugiados contenido en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes de 2016. Esta Declaración menciona que son los principios de la cooperación internacional, y la distribución de la carga y la responsabilidad la base de una respuesta integral a la cuestión de los refugiados (artículo 1 del Anexo I).

2.3.7 Otros principios

Además de los principios mencionados, debe observarse también los principios consagrados en la Constitución Política del Perú que resulten aplicables a los refugiados o a los solicitantes de refugio, en particular, resulta importante mencionar al **principio del debido proceso** que no solo es un derecho sino también un principio orientador de la función administrativa y judicial. El Tribunal Constitucional peruano, en su Sentencia del 16 de enero de 2012 (fundamento 12), lo explica de la siguiente manera:

12. [...] el derecho al debido proceso previsto por el artículo 139.3 de la Constitución Política del Perú, aplicable no solo a nivel judicial sino también en sede administrativa e incluso entre particulares, supone el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos y conflictos entre privados, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto que pueda afectarlos.

(Subrayado añadido)

La doctrina especializada, en la voz de Bustamante, describe al derecho a un debido proceso como uno de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros), los que impiden que los derechos de los individuos sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o un procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho –que podría ser el Estado– que pretenda hacer uso abusivo de estos (2001: 47-48). Este principio, en suma –tal y como se precisó en un trabajo anterior (Rojas, 2013: 65-66)–, protege el derecho de toda persona a alcanzar una decisión justa no solo a través de un proceso justo sino también a través de un procedimiento que también sea justo. Su inobservancia en un procedimiento podría válidamente ocasionar que el Poder Judicial ejerza un control sobre él, por ejemplo, a través del proceso contencioso administrativo, como lo prevé el artículo 148 de la Constitución Política del Perú.¹⁵

Este principio también está incluido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, que rige todo procedimiento administrativo como lo es una solicitud de reconocimiento de la condición de refugio,¹⁶ en este tenor se indica:

1.2 Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la

¹⁵ Artículo 148 de la Constitución Política del Perú. - “Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”.

¹⁶ El artículo 1.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General establece que los actos administrativos son “las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones y derechos de los administrados dentro de una situación concreta”. Mientras tanto, el artículo 29 del mismo cuerpo normativo identifica al procedimiento administrativo como “[el] conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados”.

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

Huelga decir que tanto durante el trámite de su reconocimiento como refugiados como después de este, resultan exigibles los derechos fundamentales de estas personas de acuerdo a las normas nacionales e internacionales en la materia (De Zayas, 1994: 254).

Evidentemente, en lo que concierne a una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, al tratarse de un trámite administrativo, son de aplicación los otros principios propios de un proceso administrativo, los mismos que están enumerados en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

2.4 Derechos de los solicitantes de refugio y de los refugiados

No resulta complicado encontrar en los textos una enumeración de los derechos de los que los refugiados son titulares bajo su estatuto, pero, para fines de esta investigación, resulta relevante mencionar también los derechos que asisten a quienes, luego de haberlo solicitado, aún no han sido reconocidos oficialmente como refugiados. La finalidad de este apartado es que, en el análisis de esta investigación, se pueda tener en consideración los derechos que le son atribuidos a los refugiados y solicitantes de refugio tanto por las normas nacionales como las internacionales.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que –tal como se precisó– el estatuto de los refugiados tiene como cimiento el derecho al asilo (tal como sucede también en el caso del asilo político o asilo extraterritorial) y, en ese sentido, corresponderá que al desarrollar los derechos de los refugiados y solicitantes de refugio se haga algunas referencias a los instrumentos internacionales que desarrollan el derecho al asilo.

De igual manera, atendiendo los pronunciamientos de los órganos internacionales competentes y lo recogido en la doctrina especializada, el estatuto del refugiado será desarrollado desde una perspectiva de derechos humanos. La doctrina destaca que la protección a los refugiados no puede separarse del campo de los derechos humanos (Martínez, 2012: 26; Goodwin-Gill, 2014: 44). Martínez puntualiza que el derecho de asilo tiene carácter instrumental respecto del disfrute de las personas de sus derechos humanos (2012: 26). Esto quiere decir que el asilo se hace necesario para que un individuo pueda recibir protección y pueda continuar disfrutando de sus derechos humanos en el extranjero, llámese el derecho a la vida, a la integridad, a la seguridad e *inter alia* a la libertad personal.

En armonía con lo sentenciado en el párrafo anterior, Goodwin-Gill afirma que “el tratamiento a los refugiados y solicitantes de refugio dentro de un Estado está regulado no solo por los tratados sobre refugiados, sino también por los tratados sobre derechos humanos [...] que establecen estándares generales, ya sea de naturaleza procesal o sustantiva [...]. Así, la ley y la práctica local juegan un rol importante en asegurar que las normas internacionales sean aplicadas” (2014: 44).

2.4.1 Derechos de los solicitantes de refugio

Para empezar, se le reconoce a los solicitantes de refugio el derecho a buscar asilo, derecho contemplado en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 27 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y en el artículo 22 inciso 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para Martínez, el derecho al asilo presenta tres facetas reconocidas por los instrumentos internacionales que lo regulan: el derecho a buscar, el derecho a recibir y el derecho a disfrutar asilo, cuyos elementos constitutivos no son exclusivos de cada una de estas facetas (2012: 30).

Observando las normas internacionales y domésticas del régimen de los refugiados, los solicitantes de refugio tienen el derecho a que se les aplique los principios de no devolución (ser admitido al territorio, permanecer en él y no ser expulsado), no sanción, confidencialidad, no discriminación y debido proceso, cuyos contenidos fueron descritos en un acápite anterior. Vale mencionar que el derecho a un debido proceso en este caso garantiza que “las autoridades tomen las medidas necesarias para que toda persona que huye de la persecución tenga acceso efectivo a los procedimientos para determinar si, en efecto tiene la condición de refugiado, y que su solicitud sea examinada a través de una entrevista o audiencia personal, entre otras garantías del debido proceso” (Martínez, 2012: 31).

El artículo 14 de la Ley del Refugiado y el artículo 41 del Reglamento otorgan al solicitante de refugio el derecho a que se le expida un documento que acredite que su solicitud de reconocimiento como refugiado se encuentra en trámite, tiene una vigencia de 60 días hábiles y puede ser renovado a criterio de la Comisión Especial para los Refugiados. La finalidad de este documento es permitir la permanencia en el país del solicitante de refugio hasta que su solicitud sea resuelta de forma definitiva y que se le permita trabajar. Así, por ejemplo, las autoridades nacionales no podrán tratar como migrante irregular a quien ostente el referido documento. Cabe mencionar que el Ministerio de Trabajo cuenta con un procedimiento específico para aprobar los contratos de trabajo de los solicitantes de refugio y que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) otorga un Registro Único de Contribuyentes a los mismos para que puedan tributar.

Como se sabe, el ordenamiento jurídico peruano reconoce a los extranjeros los mismos derechos que corresponden a los peruanos (artículo 6 del Reglamento de la Ley de Migraciones),¹⁷ salvo las prohibiciones y

¹⁷ Artículo 6 del Reglamento de la Ley de Migraciones. - “La persona extranjera, una vez admitida en el territorio nacional por MIGRACIONES, es sujeto de obligaciones y derechos

limitaciones establecidas en la normativa vigente como, por mencionar algunos ejemplos, votar en las elecciones generales o adquirir propiedades en el territorio comprendido dentro de los 50 km de las fronteras.¹⁸ No obstante, este reconocimiento se hace en favor de aquellos extranjeros que han sido admitidos por la Superintendencia Nacional de Migraciones (al que se le llamará también “Migraciones”), es decir, migrantes regulares.

Respecto de los solicitantes de refugio que han ingresado de forma regular al país, no hay mayor problema para que se les aplique el artículo 6 del citado reglamento, salvo por algunas limitaciones propias del régimen de refugiados, las que se verán más adelante. Pero ¿qué sucede en el caso de los solicitantes que, antes de formular su solicitud, han ingresado irregularmente al país? Pues bien, aunque se trata de una situación particular a la que la legislación peruana no le otorga explícitamente una calidad específica, la normativa internacional y nacional evita que se les trate como migrantes irregulares, tanto es así, que no se les puede aplicar las sanciones que la legislación contempla para quienes ingresan de forma irregular al país. Así las cosas, como señala Rubio, a los solicitantes de refugio le son aplicables los derechos fundamentales consagrados en la Constitución para toda persona (2012: 466), excepto –como sucede en el caso de los refugiados– aquellos derechos que la Carta Fundamental reserva para los nacionales o que los que no pueden ser ejercidos en forma plena bajo el

contenidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, en igualdad de condiciones que la persona nacional, salvo las prohibiciones y limitaciones establecidas en la normativa vigente. Asimismo, su situación migratoria regular le permitirá ejercer representación legal en el territorio nacional”.

¹⁸ Algunas de estas limitaciones las encontramos en el artículo 71 de la Constitución Política del Perú en lo referente al derecho de propiedad de los extranjeros: “[...] dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley”.

régimen de los refugiados como la libertad de expresión y difusión del pensamiento.

Cabe destacar que la legislación peruana se encuentra alineada con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-18/03 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. En esta opinión, este alto tribunal puntualizó:

118. [...] la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de igualdad y no discriminación [...] dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio [...] Lo importante es que, al tomar las medidas que correspondan, los Estados respeten sus derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa.

En sintonía con los lineamientos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Reglamento de la Ley de Migraciones, reconoce a los migrantes irregulares derechos fundamentales como el derecho al acceso a los servicios de salud (artículo 7); acceso a la educación (artículo 8); acceso a la justicia (artículo 9); acceso a programas y servicios sociales (artículo 10); y, entre otros, derechos laborales (artículo 11).

Como se observa, la situación de irregularidad de un migrante no excluye la observancia de la protección de sus derechos humanos, cuanto más si, al encontrarse en situación de vulnerabilidad, solicita refugio, lo que produce que se le pueda reconocer derechos adicionales (Betts, 2010: 533).

2.4.2 Derechos de los refugiados

Tal como sucede en el caso de los solicitantes de refugio, además de los derechos propios del régimen al que se encuentran sujetos, los refugiados tienen derecho a recibir, como cualquier otra persona, el trato previsto en las normas sobre derechos humanos (ACNUR, 1998). Adicionalmente a lo ya

advertido en líneas anteriores, la relación entre los derechos humanos y el derecho de los refugiados se refuerza cuando se contempla a este último como, en palabras de Swinarski (2001), un “derecho humano de emergencia” que se aplica cuando las medidas del Estado no funcionan adecuadamente, son hostiles o simplemente no existen.

Para enunciar algunos de los derechos de los que los refugiados son titulares, se puede partir de la enumeración –a título enunciativo– que realiza el ACNUR de los principales derechos de los refugiados (2015: 16):

- a. Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad;
- b. Derecho a buscar y a disfrutar del asilo;
- c. Prohibición de la tortura, o trato o castigo cruel, inhumano o degradante;
- d. Prohibición de la esclavitud o servidumbre;
- e. Reconocimiento como personas ante la ley;
- f. Libertad de pensamiento, conciencia y religión;
- g. Prohibición de detención arbitraria;
- h. Prohibición de interferencias arbitrarias a la privacidad, el hogar y la familia;
- i. Derecho a la educación;
- j. Derecho a participar en la vida cultural de una comunidad.

Como se aprecia, la mayoría de los derechos mencionados son libertades reconocidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pues bien, como lo que importa a este trabajo es determinar los derechos que el Perú reconoce a los refugiados, a esta lista se le debe añadir los derechos reconocidos en favor de los extranjeros residentes tanto en la Constitución como en las leyes, teniendo en cuenta –una vez más– las limitaciones propias del régimen de los refugiados (artículo 20 de la Ley del Refugiado). También debe mencionarse los derechos que tienen su correlato en la obligación del Estado de respetar los principios a observarse respecto de los refugiados y que han sido desarrollados en un acápite anterior, a saber: principio de no devolución, no sanción, unidad familiar, confidencialidad, no discriminación, entre otros, como el debido proceso.

El Reglamento de la Ley del Refugiado, con arreglo a la ley de la materia, reconoce algunos derechos específicos en favor de los refugiados que, a continuación, se relatan:

- a. Derecho a que se le reconozca la calidad migratoria de extranjero residente por un año (artículo 22 de la Ley). Esta calidad puede ser prorrogada anualmente mientras persistan las razones que motivaron el reconocimiento como refugiado.
- b. Derecho a que Migraciones le expida un documento de identidad, que consiste en el Carné de Extranjería que se otorga a los extranjeros residentes (artículo 23 de la Ley, artículo 42 del Reglamento y artículo 42 de la Ley de Migraciones). Este documento no puede tener anotaciones que hagan alusión a la condición de refugiado.
- c. Derecho a la expedición de un documento de viaje (artículo 24 de la Ley, artículo 43 del Reglamento y artículo 41 de la Ley de Migraciones). Este documento es otorgado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en caso los refugiados carezcan de pasaporte o si, contando con él, este hubiese caducado y no tuviese posibilidad de renovarlo. En la práctica, cuando la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) expide una autorización de viaje, se procura la utilización del propio pasaporte, pero, en caso de no contar con este, si está caduco o si su uso representa algún riesgo para la persona, se extiende este documento (Rubio, 2012: 468). Aunque últimamente, se viene expidiendo este permiso en documento aparte.
- d. Derecho a estar exonerados de la aplicación de medidas de restricción de contratación laboral para extranjeros (artículo 26 de la Ley).¹⁹ Para

¹⁹ El artículo 4 del Decreto Legislativo N.º 689 Ley para la Contratación de Trabajadores Extranjeros establece que “las empresas nacionales o extranjeras podrán contratar personal extranjero en una proporción de hasta el 20% del número total de sus servidores, empleados

tener este derecho, debe presentarse alguno de los siguientes requisitos: a) tener cónyuge de nacionalidad peruana (no aplicable para quien abandonó a su cónyuge); b) tener ascendiente, descendientes o hermanos peruanos; o c) haber cumplido dos años de residencia en el país.

- e. Derecho a que se les brinde facilidades para el ejercicio profesional, conforme a los convenios y normas vigentes sobre la materia (artículo 47 del Reglamento). Este derecho le es reconocido a los refugiados que cuenten con título académico expedido en el extranjero.
- f. Derecho a que les procure programas de asistencia, así como programas orientados a su reasentamiento, integración y repatriación (artículo 27 de la Ley). La Ley confiere la obligación de procurar este tipo de programas a la CEPR, la que deberá actuar con el apoyo de las demás reparticiones públicas competentes, el ACNUR y otras entidades de cooperación internacional.
- g. Derecho a la exoneración de tasas y gravámenes por conceptos migratorios y de extranjería (artículo 28 de la Ley). Las exoneraciones se establecen por decreto supremo, a favor de los refugiados y de los familiares que dependan económicamente de ellos.
- h. Derecho a obtener la naturalización si cumple con los requisitos establecidos en la legislación nacional sobre la materia (artículo 29 de la Ley).²⁰

y obreros. Sus remuneraciones no podrán exceder el 30% del total de la planilla de sueldos y salarios”.

²⁰ De acuerdo con la Ley N.º 26574 Ley de Nacionalidad, los extranjeros pueden obtener la nacionalidad por naturalización si expresan su voluntad de ser peruanos y si cumplen con los siguientes requisitos: a) residir legalmente en el territorio de la República por lo menos dos años consecutivos; b) ejercer regularmente profesión, arte, oficio o actividad empresarial; y c) carecer de antecedentes penales, tener buena conducta y solvencia moral.

2.5 Obligaciones de los solicitantes de refugio y de los refugiados

Los solicitantes de refugio, así como quienes ya ostentan esta condición tienen como obligación general el respetar y cumplir los dispositivos legales internos (artículo 30.1 de la Ley del Refugiado). La contravención de las obligaciones propias de los refugiados es sancionada por la CEPR de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley del Refugiado (artículo 30.1).

Adicionalmente, los refugiados tienen la obligación de respetar los límites que el ordenamiento peruano impone al disfrute de sus derechos fundamentales, tanto los correspondientes a su condición de extranjeros como a los de su condición de refugiados. Como extranjero, en principio, se deben respetar algunos límites como los establecidos para la adquisición de propiedad en territorio dentro de los 50 km de frontera (artículo 71 de la Constitución) y a no elegir ni ser elegidos en municipalidades de frontera (artículo 7 de la Ley N.º 26864 Ley de Elecciones Municipales).

Por su condición, los refugiados deben observar la prohibición que se les impone en el artículo 21 de la Ley del Refugiado consistente en que “durante la vigencia de la calidad migratoria de residente refugiado, este, está prohibido de intervenir en asuntos políticos o de otra índole, en el país o fuera de él, que comprometan la seguridad nacional, el orden interno o las relaciones internacionales del Perú”. De acuerdo con Rubio, esta prohibición obedece a la necesidad de evitar que los refugiados desplieguen actividades políticas que sean contrarias al régimen del que han huido, lo que “afectaría el carácter apolítico y humanitario de la protección de refugiados” y, eventualmente, “las relaciones internacionales del Estado peruano” (2012: 472).

Puede mencionarse otra obligación específica como la de comunicar a la CEPR los cambios de estado civil, domicilio, trabajo y nacimientos dentro de los 45 días posteriores a su ocurrencia. Esta obligación se extiende desde

que se presenta la solicitud de refugio hasta el cese de esta condición (artículo 44 del Reglamento de la Ley del Refugiado).

2.6 Procedimiento de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado

Lo siguiente es una breve descripción del procedimiento que debe seguir un extranjero para que se le reconozca como refugiado en el Perú. Las referencias que se realizarán corresponden a la Ley del Refugiado y a su reglamento.

2.6.1 Inicio del procedimiento

De acuerdo con las normas aplicables, el procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado se inicia con la presentación de una solicitud ante la CEPR o en las fronteras, puestos de control migratorio y reparticiones policiales o militares (artículo 12 de la Ley y artículo 18 del Reglamento). Las solicitudes recibidas por estos últimos son remitidas al Ministerio de Relaciones Exteriores por las autoridades designadas por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa en un plazo no mayor a 15 días calendarios (artículo 21 del Reglamento).

Adviértase que en el artículo 20 del Reglamento se establece que el solicitante podría quedar a disposición de la autoridad policial competente hasta el esclarecimiento de alguna situación. Rubio precisa que esto no puede ser entendido como una venia para que puedan detener arbitrariamente a los solicitantes, lo que es respetado por la Policía cuando comunica inmediatamente a la CEPR la existencia de personas que desean solicitar la condición de refugiado o que esta se encuentra en trámite (2012: 460).

2.6.2 Calificación y análisis de la solicitud: la Comisión Especial para los Refugiados

Esta es la primera instancia que emite un pronunciamiento sobre la solicitud de quien busca ser reconocido como refugiado, la que puede ser

presentada por el interesado, su representante legal o, si media consentimiento del interesado, el ACNUR (artículo 13 de la Ley). Mientras el procedimiento se encuentra bajo competencia de la CEPR, el Secretario Ejecutivo de esta o su representante realiza una entrevista al solicitante, en la que puede participar cualquier miembro de esta comisión (artículo 22 del Reglamento).

De acuerdo con el artículo 7.2 de la Ley, la Comisión Especial está conformada por:

- a. El Director de Derechos Humanos y Asuntos Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la preside;
- b. El Director de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú o su representante;
- c. El Director de Apoyo Legal y Asistencia Humanitaria del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- d. El Secretario Ejecutivo designado por el Presidente de la Comisión Especial para los Refugiados, sin derecho a voto; y,
- e. Un representante del ACNUR, sin derecho a voto.

La CEPR tiene entre sus funciones recibir, estudiar, procesar y resolver las solicitudes de refugio, así como de revisar las calificaciones y velar por el cumplimiento de los acuerdos contenidos en los instrumentos internacionales vigentes para el Perú, la Ley del Refugiado y el Reglamento (artículo 7 del Reglamento).

Es importante destacar que el Reglamento contempla que se puede contar con la cooperación técnica del ACNUR para el esclarecimiento de las solicitudes de refugio y demás situaciones vinculadas al reconocimiento de la condición de refugio que así lo requieran (artículo 24). Pese a no poseer carácter vinculante, la opinión del ACNUR es muy importante para el trabajo de la CEPR (Rubio, 2012: 461).

La decisión de la CEPR debe estar contenida en una resolución debidamente motivada (aspecto esencial del derecho a un debido proceso), la que debe ser emitida en un plazo de 60 días hábiles de iniciado el trámite, plazo que puede ser prorrogable de existir circunstancias razonables (artículo 15 de la Ley). De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento, esta decisión tiene carácter vinculante para los demás sectores del Estado competentes en la materia, a menos –claro está– que esta sea impugnada.

2.6.3 Recursos impugnatorios y la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados

Frente a la denegatoria de su solicitud, el solicitante de refugio, su representante legal o el ACNUR pueden interponer ante la CEPR, dentro de los 15 días hábiles de notificada con la resolución (salvo razones especiales), un recurso de reconsideración para que esta comisión emita un nuevo pronunciamiento. Este pedido debe ser resuelto en 30 días hábiles (artículo 17 de la Ley y artículo 26 del Reglamento).

Si la CEPR confirma su decisión, conforme a su derecho a recurrir a una segunda instancia, el solicitante puede presentar un recurso de apelación contra la resolución de primera instancia, dentro de los 15 días hábiles de notificado con la misma. Este recurso es conocido por la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados (en lo sucesivo también “la Comisión Revisora”) y deberá pronunciarse sobre este dentro de 30 días hábiles prorrogables por el mismo plazo (artículo 18 de la Ley y artículo 27 del Reglamento). El artículo 27 del Reglamento señala que la decisión de la Comisión Revisora será definitiva.

2.6.4 Fin del procedimiento

El procedimiento concluye con la resolución emitida por la Comisión Revisora y, de acuerdo con el artículo 28 del Reglamento, corresponde que el solicitante de refugio sea sometido a las normas migratorias regulares. El correlato de esta norma se encuentra en el artículo 44 de la Ley de

Migraciones que establece que, ante la denegatoria de la solicitud de refugio, los extranjeros que adicionalmente hayan ingresado de forma irregular al país deberán cumplir con la sanción que corresponda.²¹ Para ello, según el artículo 30 del Reglamento, la CEPR se comunica con el ACNUR y Migraciones para la aplicación de las normas respectivas. El plazo de permanencia que otorga este artículo es de 3 meses, contemplándose la posibilidad de permitir al extranjero permanecer en el país hasta ser admitido en otro Estado.

Dada la naturaleza de procedimiento administrativo de la solicitud –tal como se advirtió en páginas anteriores y como comparte Rubio (2012: 465)– es posible que a quien se le ha denegado la condición de refugio, luego de haber finalizado el proceso administrativo, pueda recurrir al Poder Judicial para que, a través de un proceso contencioso administrativo, se declare la nulidad de la decisión denegatoria (artículo 148 de la Constitución, artículo 226.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General y artículo 3 de la Ley N.º 27584 Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo). Vale recordar que el Reglamento de Migraciones, con arreglo a las disposiciones constitucionales e internacionales sobre derechos humanos, establece que el Poder Judicial garantiza a la persona extranjera el acceso a los servicios de justicia, sin discriminación por motivo de situación migratoria (artículo 9.1 del Reglamento de Migraciones). Esto respalda la posibilidad de que, aún en el caso de que un solicitante de refugio haya ingresado al país de forma irregular, pueda recurrir a la vía judicial.

Asimismo, podría darse el caso de que, de forma posterior a la vía judicial –lo que sería legalmente más apropiado– o, incluso en otro momento, el extranjero recurra a los procesos constitucionales de *habeas corpus* o de amparo, ambos contemplados en el artículo 200 de la Constitución.

²¹ En virtud del artículo 57.1 de la Ley del Refugiado, “serán expulsados los extranjeros que estén incurso en los siguientes supuestos: [...] a. Por encontrarse en situación migratoria irregular por ingresar al país sin realizar el control migratorio y no haber solicitado su regularización”.

3. MARCO POLÍTICO DEL TRATAMIENTO A LOS MIGRANTES Y LOS REFUGIADOS

El marco jurídico es un factor importante mas no suficiente para determinar el tratamiento que se les otorga a los solicitantes de refugio en el marco de una política exterior comprometida *inter alia* con la protección de los derechos humanos, la promoción de la democracia y el impulso de políticas migratorias globales. En efecto, como comenta Goodwin-Gill, puede existir influencias externas al régimen jurídico de un Estado que van a repercutir en el tratamiento que este otorgue a los refugiados (2014: 42). Este apartado tiene el propósito de introducir el escenario político que será desarrollado con más detalle en el capítulo II de este trabajo. Este primer vistazo consistirá esencialmente en identificar a los principales actores interesados, tanto a nivel nacional como internacional que han respondido a la situación objeto de investigación, lo que incide en el delineamiento y ejecución de los objetivos de política exterior del Perú hacia los refugiados y solicitantes de refugio.

Para procurar un mantenimiento dentro del objeto de investigación de este trabajo, los actores internacionales a los que se hará referencia son los que resultan relevantes para la afluencia de migrantes y solicitantes de refugio provenientes de Venezuela. Al respecto, para esta identificación de actores se ha tomado en consideración el principio de gobernanza migratoria “como un factor que articula entre sí las políticas, procesos y actores nacionales e internacionales, con el objeto de atender los desafíos de la migración internacional, tomando en cuenta que los esfuerzos deben relacionar el trabajo conjunto de los Estados, las estrategias de cooperación internacional, el aporte de los organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y demás actores vinculados a la temática” (punto 1.4.5.1.2 de la Política Nacional Migratoria). También se ha tomado nota de los principios, objetivos y lineamientos del “Marco de Gobernanza sobre las Migraciones” de la OIM, así como de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, en especial, el objetivo 10 consistente en “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso

mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.

3.1 Sobre los principales actores internacionales

3.1.1 Ámbito de la Organización de las Naciones Unidas

Dentro de los principales órganos, se puede mencionar a los siguientes:

a. Asamblea General de la ONU

Como se sabe, es uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas y está conformada por todos los países miembros de esta organización (artículo 9 de la Carta de las Naciones Unidas). Este órgano ha contribuido históricamente como espacio de discusión de la problemática de los refugiados en reiteradas ocasiones, por ejemplo, a través de los debates a cargo de los Jefes de Estado o de Gobierno. Ejemplo de esto son los pronunciamientos respecto de la problemática de los refugiados provenientes de los conflictos en Medio Oriente, los refugiados rohinyás y, de forma más reciente, los migrantes y refugiados venezolanos, como se comentará más adelante.

El 19 de setiembre de 2016 se realizó en la Sede de Nueva York una reunión de alto nivel para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, con el propósito de unir a los países miembros en torno a un enfoque más humanitario y coordinado. Un fruto de esta reunión es la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (aprobada por la Resolución de la Asamblea General del 19 de setiembre de 2016) (ONU, setiembre de 2016). Esta declaración ha servido de base para la confección de dos pactos. El primero de ellos es un Pacto Mundial para los Refugiados, que sería aprobado hacia fines de año. El segundo, consiste en el primer acuerdo sobre migración negociado en las Naciones Unidas denominado “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, cuyo texto

final fue aprobado el 11 de julio de 2018 (Noticias ONU, 13 de julio de 2018). Se espera que la oficialización de este último se efectúe entre los días 10 y 11 de diciembre de este año en Marruecos.

b. Secretaría General de la ONU

El importante rol influyente del Secretario General, el más alto funcionario administrativo de la ONU (artículo 97 de la Carta de las Naciones Unidas), es relativamente reciente. Su rol como protagonista en la solución de muchos conflictos espinosos tuvo lugar, especialmente, después del fin de la Guerra Fría, cuando la desconfianza entre Moscú y Washington disminuyó al punto de que puedan confiar en que un tercero podía desempeñar un rol protagónico en la resolución de las controversias (Kennedy, 2007: 96-97).

Hoy por hoy, en lo que a los refugiados respecta, el rol del actual Secretario General cobra mayor relevancia pues António Guterres tiene una destacada historia de compromiso con esta problemática: en 1991, fundó el Consejo Portugués para los Refugiados y, 14 años después, fue elegido por la Asamblea General de la ONU como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, cargo que desempeñó por 10 años.

c. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Cargo creado por la Asamblea General en su Resolución N.º 428 (V) del 14 de diciembre de 1950 que aprobó el Estatuto del ACNUR. Actúa bajo la autoridad de la Asamblea General y tiene la función de proporcionar protección internacional a los refugiados, bajo los auspicios de las Naciones Unidas (artículo 1 del Estatuto de ACNUR). Su labor está llamada a ser enteramente apolítica, humanitaria y social (artículo 2 del Estatuto del ACNUR), pero ejerce un rol marcadamente influyente sobre los Estados respecto de la atención que se le brinda a los Estados, debido al compromiso de estos a cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones, lo que

incluye la vigilancia de la aplicación del régimen internacional de los refugiados (artículo 35 de la Convención de 1951).

Según el artículo 8 de su Estatuto, el ACNUR debe asegurar la protección de los refugiados a quienes se extienda su competencia por los medios que se citan a continuación:

- a. Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;
- b. Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;
- c. Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;
- d. Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;
- e. Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;
- f. Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;
- g. Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;
- h. Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;
- i. Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados.

d. Organismo Internacional para las Migraciones (OIM)

Desde el año 2016, en el marco de la Cumbre de Refugiados y Migrantes de ese año, este organismo se incorporó al sistema de la ONU. Como se ha indicado, el problema del refugio forma parte de la dinámica de la migración internacional, por lo que resulta apropiado tener en cuenta el papel que desempeña la principal organización intergubernamental que atiende cuestiones migratorias. La OIM ha tenido un papel muy activo en el caso que ocupa a este trabajo por lo que sus informes y pronunciamientos serán vistos con especial atención.

e. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)

El cargo de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos fue creado en el marco de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en 1993, la que culminó con la firma de la Declaración y Programa de Acción de Viena. Su despacho tiene como objetivo la promoción y protección de los derechos humanos en el mundo. Sus continuos pronunciamientos en relación de los derechos humanos sirven como referente de la situación que atraviesa un país como Venezuela, como se verá en el capítulo II.

El 1 de septiembre de 2018, Michelle Bachelet, expresidenta de Chile, asumió el cargo de Alta Comisionada de esta oficina. El ser latinoamericana y conocer de cerca la problemática de los venezolanos le da un agregado particular a su atención a la problemática que es materia de este trabajo.

f. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OHCHR)

Esta organización de carácter intergubernamental funciona dentro del ámbito de las Naciones Unidas y también ejerce un rol importante en materia de derechos humanos. En el 2017, el Perú fue elegido miembro del Consejo de Derechos Humanos para el periodo 2018-2020.

3.1.2 Ámbito de la Organización de los Estados Americanos

a. Asamblea General y otros órganos de la OEA

Aunque Venezuela ha iniciado el proceso de su salida de la OEA (que se hará efectiva el 2019), la Asamblea General junto con los otros órganos como la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores han atendido la problemática de este país que incide directamente en el caso de estudio.

b. Secretaría General de la OEA

Desde que asumió el cargo en mayo de 2015, Luis Almagro ha tenido un rol protagónico en las actuaciones que se han realizado en el ámbito de la OEA respecto de Venezuela y es de conocimiento público su posición fuertemente crítica respecto del Gobierno de Venezuela.

c. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Este órgano tiene como función principal la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en los países miembros de la OEA (artículo 106 de la Carta de la OEA), derechos que se encuentran consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Está dentro de sus competencias el que pueda emitir informes y recomendaciones sobre la situación de los derechos humanos en la región, razón por la que es pertinente observar sus pronunciamientos sobre el caso objeto de estudio.

3.1.3 Grupo de Lima

Aunque no cuenta con personalidad jurídica, este grupo de países que tuvo su origen con la firma de la Declaración de Lima el 8 de agosto de 2017, representa, como se verá más adelante, el esfuerzo multilateral más importante en la región que ha hecho frente a la crisis surgida en Venezuela

y a los problemas que se desprenden de esta, entre ellos, el enorme flujo migratorio.

El liderazgo desempeñado por el Perú ameritará detenerse en este espacio de concertación y resolver sus implicancias, así como posibilidades en la atención de la afluencia de migrantes y refugiados al Perú y a otros países de la región.

3.1.4 Actores estatales

Para efectos de este trabajo, resulta pertinente una aproximación a la forma cómo los otros países se encuentran atendiendo un problema que comparten con el Perú: la creciente afluencia de extranjeros provenientes de Venezuela en busca de ser reconocidos como refugiados. Como es de esperarse, esta aproximación se concentrará en los Estados de la región sobre los que, según datos del ACNUR y de la OIM, la afluencia de solicitantes de refugio ha impactado más.

3.1.5 Otros actores internacionales

Uno de los principios a los que se ha hecho referencia en este capítulo es el de cooperación internacional. Pues bien, el análisis a realizarse no puede dejar de tomar en cuenta a las fuentes cooperantes que intervienen o que pueden intervenir en el asunto materia de estudio.

La enumeración de actores internacionales realizada en este apartado no pretende ser exhaustiva, más bien, es introductoria de lo que será objeto de análisis en el capítulo II.

3.2 Sobre los principales actores nacionales

Luego de que se verifique en el capítulo II el fenómeno de búsqueda de refugio de venezolanos suscitado en la región y su impacto en el escenario internacional, el capítulo III se encargará de hacer un análisis del tratamiento

a los solicitantes de refugio provenientes de Venezuela en el Perú, observando para ello el rol de los distintos actores nacionales intervinientes tanto gubernamentales como no gubernamentales. Estos actores son los contemplados en la Política Nacional Migratoria del Perú e integrantes de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MITGM).

El estudio del rol de los principales actores internacionales interesados en la situación materia de estudio, junto con el marco jurídico y político presentes permitirá identificar el escenario de la respuesta que el Perú otorga a los solicitantes de refugio venezolanos y también sus acciones futuras. De esta manera, en el Capítulo III, podrá presentarse un diagnóstico y la consolidación de una respuesta integral en los cuatro niveles ya anunciados.

CAPÍTULO II: LOS SOLICITANTES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO VENEZOLANOS

Este capítulo está dedicado a estudiar el éxodo de los venezolanos, en especial de aquellos que salieron de su patria con la intención –fundada o no– de buscar ser reconocidos como refugiados en otros países. Se partirá desde la descripción de la crisis en Venezuela, razón de la salida masiva de venezolanos, para luego continuar con la descripción de cuál ha sido la respuesta a este problema por parte de la comunidad internacional y, particularmente, de los países de la región. El resultado de lo que se expondrá en este capítulo servirá para identificar cuál es el escenario que enfrenta el país, lo que constituye uno de los elementos del marco político que, junto con el marco jurídico y los objetivos de política exterior involucrados, influye en el tratamiento a los solicitantes de refugio en el Perú.

1. EL ÉXODO DE LOS VENEZOLANOS

1.1 Un país en crisis

La República Bolivariana de Venezuela no siempre vivió la situación que lamentablemente ahora atraviesa. Siendo dueños de las reservas probadas de petróleo crudo más grandes del planeta que, según el Informe Estadístico Anual de la OPEP (2017), llegaron a alcanzar en el año 2016 los 302 250 millones de barriles de crudo (superando con holgura las reservas de Arabia Saudita, Irán, Kuwait, o Rusia),²² Venezuela merecía –y merece– un futuro mucho más próspero que el que le toca experimentar en la actualidad. La

²² De acuerdo con la OPEP (2017), Latinoamérica es dueña de reservas probadas de petróleo crudo que alcanzan los 339 645 millones de barriles, de los cuales el 95% pertenecen a Venezuela.

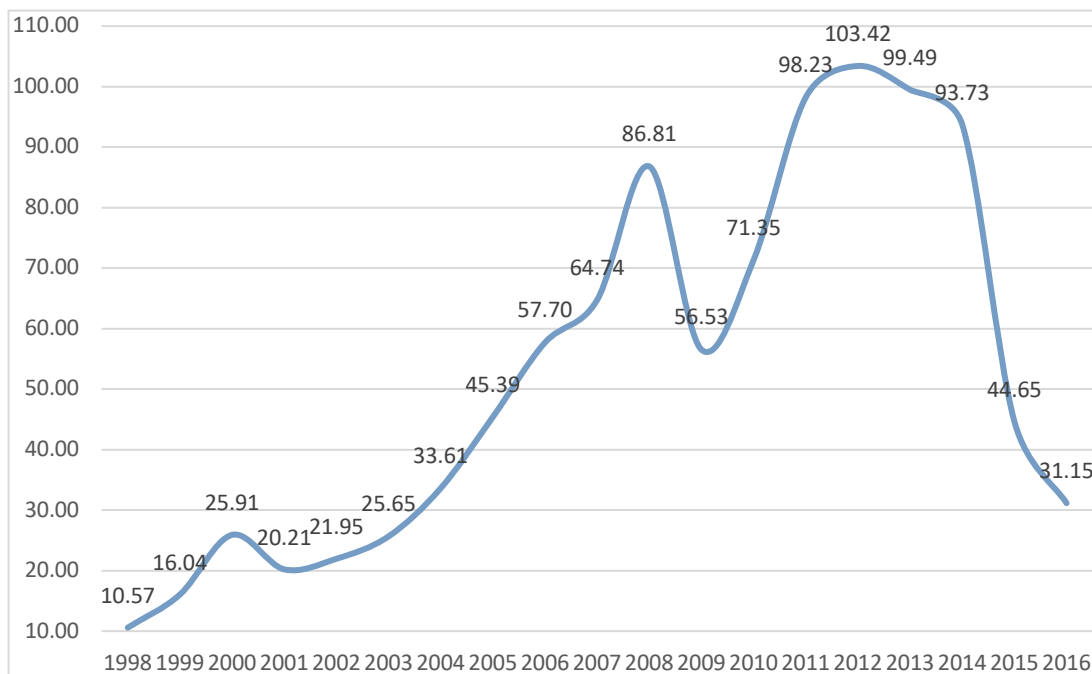
Venezuela de hoy es un país sumido en una profunda crisis que se ha propagado como un cáncer, infectando no solo la economía, sino –como se verá– también los niveles de pobreza, el empleo, la salud, la educación, la seguridad, la política, la democracia y, entre otros, la protección de los derechos humanos.

1.1.1 Crisis económica

Al inicio de su gobierno, el expresidente Hugo Chávez logró que se apruebe por referéndum una nueva Constitución de la que pasaba a ser la República Bolivariana de Venezuela. Sentaba así las bases de la denominada “Revolución bolivariana”, una revolución que Cannon (2009) describe en general como de corte socialista cuyos principales rasgos incluían mecanismos que decían buscar promover la participación popular, el nacionalismo, una economía dirigida por el Estado, oposición al neoliberalismo y programas sociales asistencialistas.

Durante los primeros años del gobierno de Chávez, entre 1999 y 2004, el precio del petróleo rondó alrededor de los 20 dólares por barril, pero, a partir del 2005, el precio de este hidrocarburo empezó un camino ascendente que continuó hasta mediados del 2008 (Scrofina, 2012: 20), como puede verse en el Gráfico N.º 1. Como se recuerda, en el 2008 se produjo una crisis financiera que desató una crisis económica de escala internacional que también impactó a este país.

Gráfico N.º 1: Precios de la cesta petrolera venezolana, 1999-2016 (dólares por barril)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos agroalimentaria de Venezuela cuya información fue obtenida de reportes del Banco Central de Venezuela, el Boletín Mensual de la OPEP y el Ministerio del Poder Popular de Petróleo de Venezuela (INNOVA, 2017).

Como se observa en el Gráfico N.º 1, en julio de 2008, el petróleo alcanzó el valor histórico de 86.81 dólares por barril, pero la crisis financiera ocasionó la caída de este a 56.53 dólares. No obstante, desde el 2010 los precios fueron recuperándose considerablemente hasta mantenerse alrededor de los 90 y 100 dólares de promedio entre 2011 y 2014. De esta manera, entre 1999 y 2014, Venezuela recibió 960 589 millones de dólares, esto es, un promedio de 56 500 millones anuales durante 17 años (Bermúdez, 2016).

Otra fuente de recursos importantes para Venezuela fue el financiamiento a través de endeudamiento externo. De acuerdo con cifras del Banco Interamericano de Desarrollo, Pekín ha realizado varios préstamos a Caracas que suman 65 mil millones de dólares. Parte de este dinero se ha pagado con el envío a China de cargamentos de petróleo. Todos estos ingresos, permitieron que las reservas internacionales de Venezuela

aumenten, alcanzando un nivel máximo en 2008 con 43 127 millones de dólares (Bermúdez, 2012). A esto se suma, entre otros, la deuda que Venezuela mantiene con el BID y que asciende en total a 2 011 millones de dólares. Debido al retraso del pago de 88,3 millones de dólares, este organismo anunció en su página web la suspensión de los préstamos a Venezuela hasta que se ponga al día en sus pagos atrasados (BID, mayo de 2018).

De esta forma, Venezuela empezó a recibir cuantiosos recursos provenientes de la exportación de petróleo, con picos de precio históricos alcanzados gracias en gran parte a la enorme demanda de países en desarrollo como China e India (Kummetz, 2016), así como al aumento en el precio a partir del 2011, debido al inicio de los acontecimientos políticos que conformarían la Primavera Árabe (Palma, 2016: 10). Esto, sumado a un endeudamiento vertiginoso, brindó los recursos para que el gobierno chavista emprendiese avezadas políticas de corte populista como la expropiación de empresas, una extensa política de subsidios, multiplicación de programas asistenciales, la cuadruplicación de las planillas del Estado y otras medidas que implicaban un sobregasto del presupuesto público (Boshkov, 2018: 120).

Las medidas realizadas por el gobierno de Chávez prometían algunos beneficios en el corto plazo, pero iban preparando una bomba de tiempo que haría estallar pronto una crisis económica: con un PBI conformado casi en totalidad por las exportaciones de petróleo, Venezuela dependía peligrosamente del precio de este hidrocarburo y de la economía internacional. Se afirma que las razones fundamentales del estallido de la crisis económica venezolana la constituyen la brutal caída de los precios del petróleo, que hicieron que ingresos de 40 mil millones de dólares en 2014 pasen a tan solo 12 mil millones de dólares en 2015; y el gasto desmesurado e irresponsable de los recursos (Bermúdez, 2016). Hay opiniones que atribuyen esta crisis no solo al precio del petróleo sino al socialismo en sí, bajo

el argumento de que Venezuela es el único país de la OPEP que ha caído en impago, depresión e hiperinflación (Lacalle, 2017).

Ricardo Hausmann, exministro de Planificación de Venezuela (1992-1993) y actual profesor de la Escuela Kennedy de Gobierno de la Universidad de Harvard, atribuye la crisis al gasto descomedido de los recursos. Menciona que lo que hizo el gobierno fue eliminar la capacidad de producción propia y ocultar esta destrucción con gasto público e importaciones. Como ejemplo del gasto excesivo, Hausmann señala que, en el 2012, pese a que el precio promedio del petróleo venezolano estaba en 103 dólares por barril, el gasto público tuvo un déficit de 17% del PBI. Esto significaba –afirma Hausmann– que Venezuela gastó como si el petróleo hubiera estado a un precio de 197 dólares por barril (Citado por Bermúdez, 2016).

Los economistas atribuyen a la política de expropiaciones un rol importante en el defectuoso desarrollo económico de Venezuela. Bermúdez (2016) comenta que, de acuerdo con datos de la Confederación Venezolana de Industriales, entre el año 2002 y febrero de 2015, se produjeron 1 322 expropiaciones. Bajo el eslogan de que se trataba de sectores estratégicos como la alimentación, telecomunicaciones, servicios básicos, construcción, siderúrgicas o el petróleo, el Estado expropió desde pequeños comercios hasta las sedes de grandes transnacionales como Cemex, el Banco Santander, la cadena hotelera Hilton, las petroleras Exxon Mobil, Total y ConocoPhillips, entre otros. Hausmann (citado por Bermúdez, 2016) deplora esta situación comentando que:

Este es un gobierno que destruyó la economía del país. Expropió la siderúrgica Sidor y la quebró; expropió el sector del cemento y lo quebró; expropió la cadena de supermercados Éxito y la sustituyó por los Abastos Bicentenario, que ahora Maduro nos dice que son un desastre.

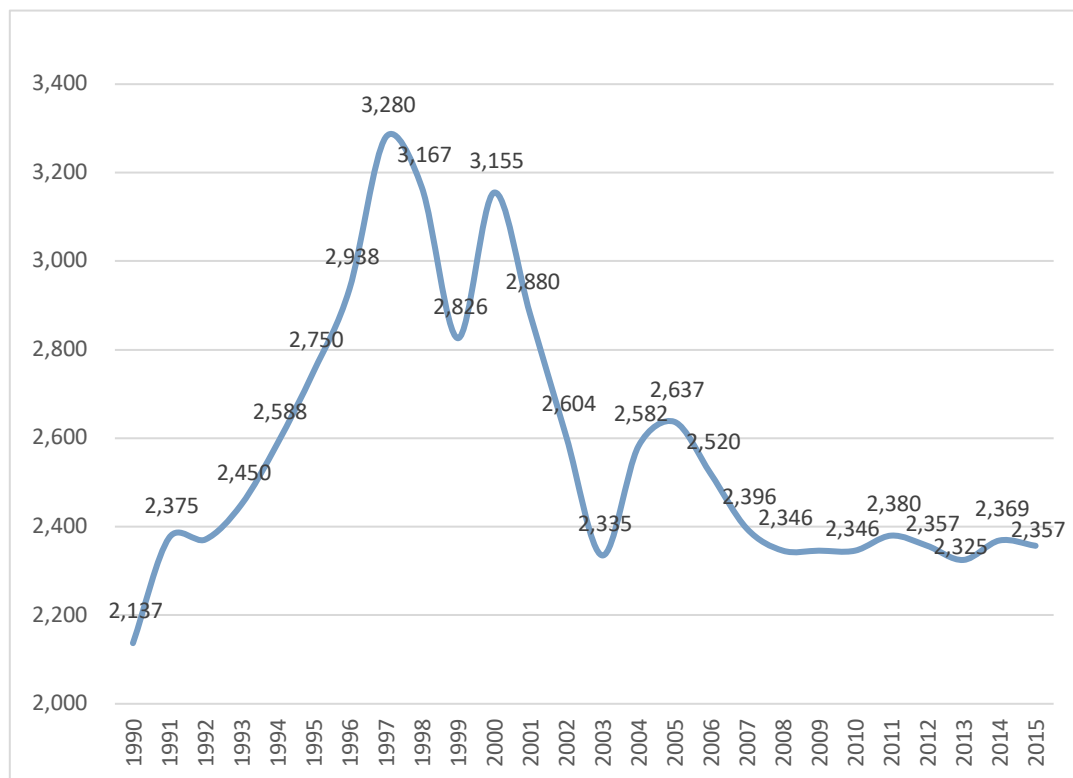
Un ejemplo muy elocuente de la mala administración del Estado de las empresas expropiadas es la compañía siderúrgica Sidor que, en 2007,

produjo 4,3 millones de toneladas de acero líquido, durante el último año en que estuvo bajo la administración de la empresa argentina Ternium. Luego de su estatización, en 2015, reportó una producción de solo 1,11 millones de toneladas. Esta política de expropiaciones también afectó al sector agropecuario. Según Aquiles Hopkins, presidente de la Confederación de Asociaciones de Productores Agropecuarios de Venezuela (Fedeagro,), se expropiaron más de 5 millones de hectáreas que eran productivas ocasionando que “de producir alimentos para todos los venezolanos ahora esas tierras solo produzcan lástima”. Hopkins denuncia que las tierras fueron entregadas a los campesinos sin ningún tipo de ayuda como financiamiento, asistencia técnica o insumos, por lo que ahora están en desuso e improductivas (Citado por Seijas, 2018).

El caso más lamentable que da testimonio de una mala administración es el de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA). Esta empresa fue creada en 1976 y llegó a convertirse en una verdadera potencia del comercio de petróleo. Como se observa en el Gráfico N.º 2, su pico de producción lo tuvo en 1998 (3,5 millones de barriles de crudo), antes del gobierno de Chávez, pero, durante del gobierno de Nicolás Maduro, su producción se hundió a 1,1 millones de barriles de crudo. Actualmente, esta empresa solo opera al 15% de su capacidad y esto se debe, en gran parte, a la falta de inversiones que el Gobierno omitió hacer, habiendo preferido usar esta empresa para la contratación de partidarios, amigos y familiares. Lo que queda ahora es una empresa que está endeudada en forma alarmante (90 mil millones de dólares) y con una producción menguante (Infobae, 25 de agosto de 2018).

Debemos tener en cuenta que las reservas de petróleo de Venezuela corresponden a crudo extrapesado, el que es más difícil y costoso de extraer (British Petroleum, 2011), esto, sumado a la muy criticada gestión de PDVSA, explica la caída en la producción de petróleo en este país, que ha llegado, inclusive a importar combustible de países como Estados Unidos o Nigeria por resultarle más barato comprarlo que producirlo.

Gráfico N.º 2: Producción de petróleo en Venezuela, 1990-2015
(miles de barriles por día)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de datos agroalimentaria de Venezuela cuya información fue obtenida de reportes del Banco Central de Venezuela, el Boletín Mensual de la OPEP y el Ministerio del Poder Popular de Petróleo de Venezuela (INNOVA, 2017).

La decreciente producción del petróleo, que aporta el 95% de todas las ganancias en divisas extranjeras, explica en gran medida la menor capacidad de Venezuela para importar fármacos, gasolina, alimentos y otros insumos básicos. Por supuesto, ante el descenso en los ingresos del petróleo, Venezuela casi ha agotado sus reservas, de las que se proyecta que solo quedan alrededor de 10 mil millones de dólares (Diario Las Américas, 21 de julio de 2018).

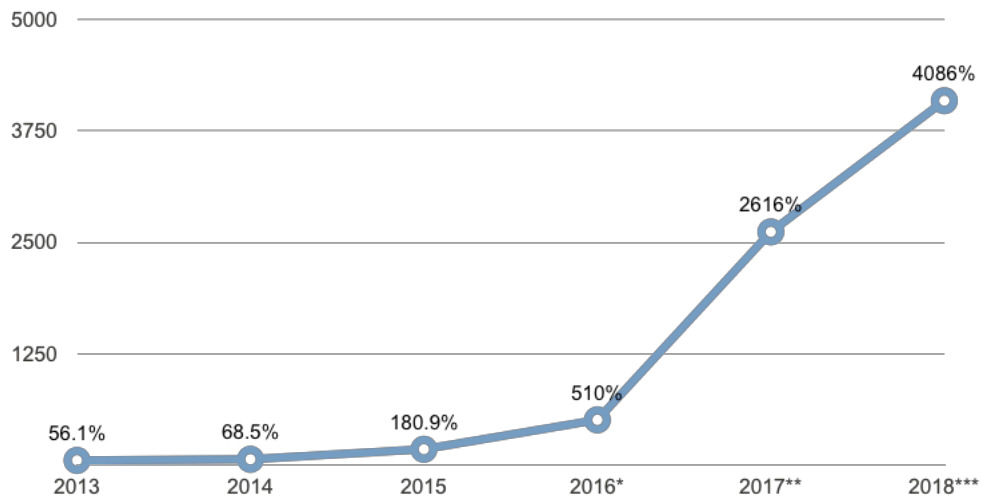
Otro factor determinante para la crisis es que, desde el 5 de febrero de 2003, se implementó un control cambiario con la creación de la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi), hoy Centro Nacional de Comercio Exterior (Cencoex). Hasta mayo de 2010, este fue el único mecanismo para la

asignación oficial de divisas y su tipo de cambio sufrió devaluaciones en tres oportunidades. Durante estos años, los venezolanos pudieron acceder a divisas extranjeras a través del mecanismo no oficial conocido como el mercado permuta de títulos venezolanos en moneda extranjera (referencia del llamado “dólar paralelo”). Esta situación culminó con la Ley de Reforma Parcial de la Ley contra Ilícitos Cambiarios del 2010, con la que el Banco Central de Venezuela (BCV) pasó a tener el control de la compra y la venta de títulos en moneda extranjera, poniendo fin al mercado permuta, el mismo que fue ilegalizado (Abadí & Raguá, 2016: 48). Este control cambiario impulsó la salida de capitales y la consiguiente acentuación de la escasez de bienes y servicios en el país (Abadí & Raguá, 2016: 51).

El 20 de septiembre último, como un intento por parte del Gobierno de flexibilizar el estricto control cambiario que estaba vigente desde el 2003, entró en vigor un nuevo convenio cambiario para hacer lícita la compra y venta de dólares tanto en bancos como en casas de cambio a la tasa determinada por el BCV. Esta medida ha sido criticada por el economista y director de la firma Econoanalítica, Asdrúbal Oliveros, como una prolongación del control de cambios, aunque más flexible (América Economía, 5 de septiembre de 2018).

Las medidas antes descritas han contribuido a la elevada y creciente inflación por la que atraviesa Venezuela (ver Gráfico N.º 3). Entre los múltiples factores de esta inflación, Palma menciona el descomunal y creciente déficit público, donde los excesos de gasto sobre ingreso fueron financiados no solo con endeudamiento, sino también con la monetización de los déficits públicos con la masiva creación de dinero inorgánico, es decir, sin respaldo por parte del BCV. Otros factores que destaca este economista –algunos ya mencionados en las líneas anteriores– son el hostigamiento del Gobierno a la actividad económica privada, la imposición excesiva de controles de precios, la imposibilidad de acceder a divisas, las enormes deudas acumuladas con los proveedores externos, la ineficiencia de las empresas manejadas por el Estado y las limitaciones para importar (2016: 14).

Gráfico N.º 3: Evolución de la inflación en Venezuela (2013-2018)



Fuente: Elaboración propia con información del BCV (hasta 2015), la estimación de Aristimuño Herrera & Asociados*, y datos de la Asamblea Nacional**, incluida la actualización que hace esta hasta enero de 2018*** (Banca & Negocios, 2018).

De acuerdo con Pietro (2018), la hiperinflación pasó a ser el principal problema del país a partir de noviembre de 2017, cuando el Índice de Precios al Consumidor (IPC), la metodología para medir cuál es la variación mensual de los precios de los bienes y los servicios, mostró un alza superior al 50% en relación con el mes anterior (según estimados de la Asamblea Nacional). Pietro puntualiza que este problema genera dos efectos sociales principales. Uno es que el tipo de cambio puede dispararse de la noche a la mañana, y otro es la búsqueda frenética de alimentos y medicinas dentro de una dinámica de la “ley de la selva”, un “sálvese quien pueda”.

Respecto de este aspecto de la crisis, el 23 de julio de este año, Alejandro Werner, jefe del Departamento del FMI para el hemisferio occidental, anunció que la inflación en Venezuela podría alcanzar 1 millón por ciento este año debido a que el Gobierno depende enormemente de la impresión de moneda (Bloomberg, 23 de julio de 2018). Werner advirtió que esto ponía a la inflación venezolana a los niveles que alcanzó Zimbabue 20 años atrás o a los de Alemania en la década de 1920. Hausmann señala que esta inflación es mayor a la que experimentaron Nicaragua, Bolivia, Perú y

mucho más grave que las que vivieron Argentina o Brasil en los años 80 (Citado por Custodio, 2018). Vale señalar que este cálculo ha sido criticado por quienes consideran que esta estimación es falsa debido a que no podría realizarse de forma anticipada estimaciones certeras de una hiperinflación (Hanke, 2018).

Para hacer frente a la hiperinflación, el Gobierno dispuso una medida de reconversión monetaria consistente en la eliminación de 5 ceros al nuevo bolívar soberano como parte del nuevo cono monetario que tendría una nueva modalidad de anclaje al petro, la criptomoneda venezolana (BBC, 26 de julio de 2018).

Por supuesto, no puede dejar de mencionarse la crisis de efectivo que ha azotado Venezuela.²³ El economista Orlando Ochoa destaca tres factores como los responsables de la crisis de efectivo venezolana: i) el retraso del Gobierno en pagar a los proveedores extranjeros de las piezas monetarias; ii) una alta demanda de moneda producto de la creciente hiperinflación; y iii) las actividades ilegales de contrabando en frontera y los altos cobros de comisiones que también se hacen en efectivo. Este economista refiere que la principal consecuencia de esta crisis de efectivo es la ralentización de las operaciones financieras, lo que va desde no contar con dinero para pagar un *ticket* de transporte público hasta hacer transacciones mayores (citado por Toro, 2018).

El gasto desmedido en programas sociales de Hugo Chávez, financiados con los ingresos provenientes del petróleo, fue seguido por Nicolás Maduro. Boshkov afirma que cuando se percibían faltas en el presupuesto para solventar tales programas, se recurría a un voraz endeudamiento. Esto,

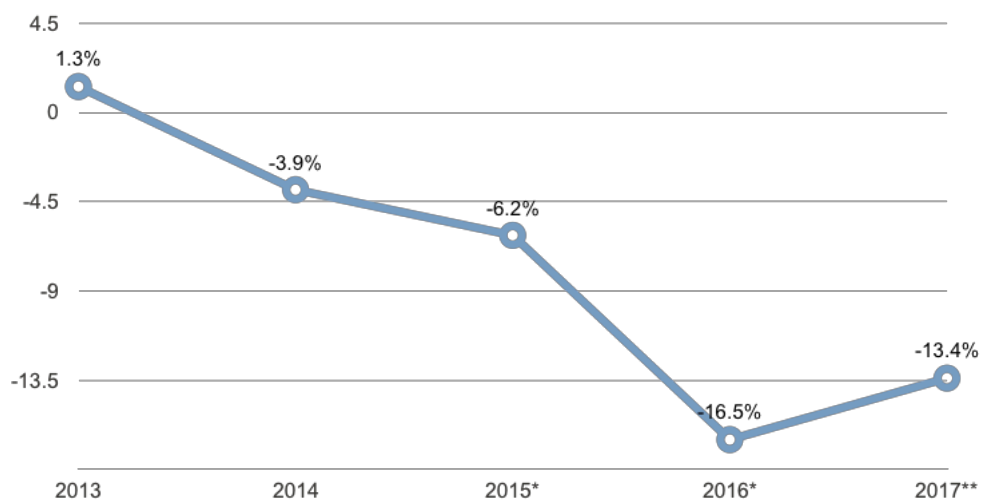
²³ Una crisis de efectivo es una disrupción en el mercado de dinero donde la especulación del tipo de cambio de moneda extranjera conlleva a la devaluación, o llega a un nivel en el que las autoridades venden las reservas en moneda extranjera o elevan las tasas de interés para proteger el tipo de cambio. Las crisis de efectivo suceden especialmente en el contexto de crisis financieras (Claessens & Ayhan Kose, 2013: 12).

sumado a la sobrerregulación, las restricciones a las importaciones, las expropiaciones y la misma corrupción generó –continúa Boshkov–, entre otras cosas, un entorno hostil para las empresas (las que terminaron quebrando), así como la falta de abastecimiento de alimentos, medicinas y otros suministros de uso diario (2018: 120).

Todos estos factores que se han expuesto de la forma más breve posible nos entregan una dramática fotografía de la situación económica actual de Venezuela, la que se refleja en el PBI de este país (Gráfico N.º 4). Según Hausmann, “no hay crisis en Latinoamérica que la historia recoja y llegue a los niveles que vive hoy Venezuela” (Citado por Custodio, 2018). Este economista y exministro venezolano anota que este es el momento de mayor deterioro de la historia de América Latina: un PBI que ha caído más de triple que la caída que experimento Uruguay a principios del 2000 y más del doble que la que sufrió este mismo país en la década de los 80.

De acuerdo con estimaciones de la CEPAL (2018), se prevé que el PBI de Venezuela se contraiga un 12% en el 2018, frente al de América Latina que aumentará un 1,5%.

Gráfico N.º 4: Evolución del crecimiento del PBI (2013-2017)

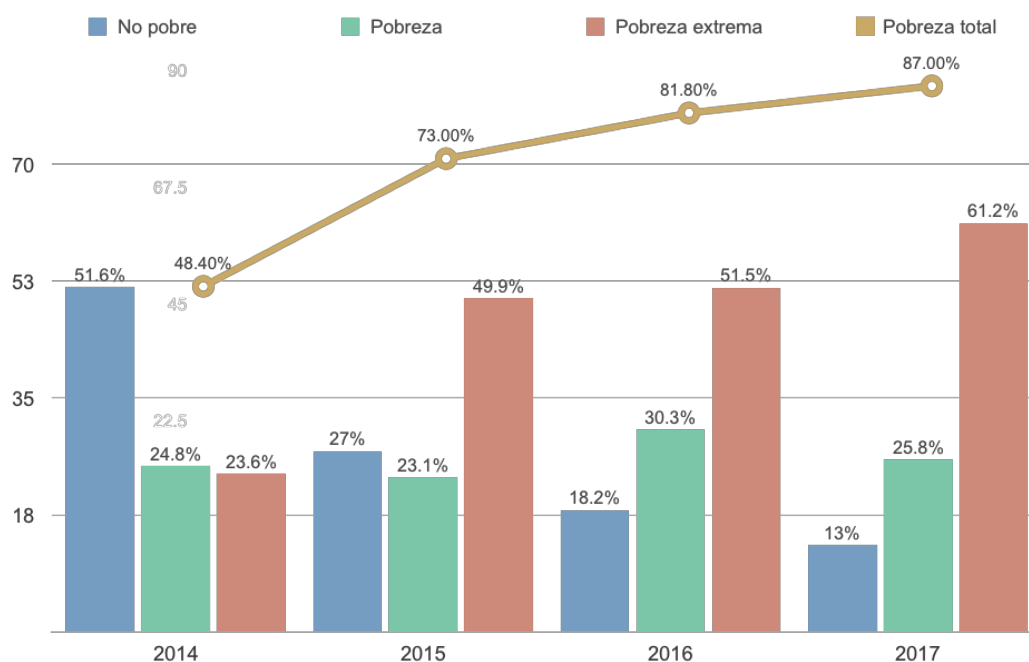


Fuente: Elaboración propia con información del BCV (hasta 2014) y la suministrada por el Gobierno a la Comisión de Bolsa y Valores de Estados Unidos (SEC)* y la estimación de Aristimuño Herrera & Asociados** (Banca & Negocios, 2018).

1.1.2 Pobreza en aumento

La crisis económica en Venezuela ha sido un cáncer que ha ido contagiando diversos aspectos de la vida de los venezolanos. Una de ellas es la pobreza: de acuerdo con la Encuesta sobre condiciones de Vida en Venezuela (ENCOVI) 2017,²⁴ el porcentaje de pobreza (a partir de los ingresos por hogar) se sitúa en un 87%, lo que quiere decir que 9 de cada 10 venezolanos se encuentra imposibilitados de satisfacer necesidades tan básicas como la alimentación y la salud. Mientras tanto, la pobreza extrema llegó a un alarmante 61,2% en el 2017.

Gráfico N.º 5: Evolución de los niveles de pobreza (2014-2017)



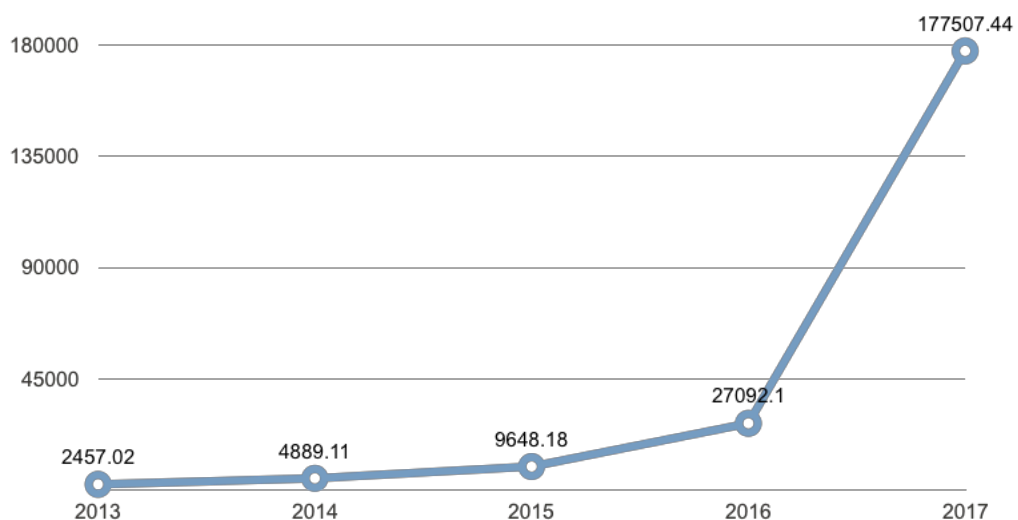
Fuente: Elaboración propia con información de ENCOVI (2017).

²⁴ Esta encuesta es realizada desde el año 2014 por docentes de las tres principales universidades de Venezuela: la Universidad Carlos Andrés Bello, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Simón Bolívar.

Si bien las políticas chavistas obtuvieron algunos resultados positivos para paliar temporalmente la pobreza entre el 2003 y el 2007, desde entonces, el porcentaje de pobreza se fue incrementando. Esto se debe, de acuerdo con Nagel (2014), a la naturaleza de las políticas económicas chavistas: cuando el precio del petróleo se disparó estrepitosamente en el 2004, hubo un enorme ingreso de recursos en las arcas del Estado, lo que permitió que este pudiese crear una extensa red de subsidios, programas y control de precios. Pero, como se vio, esto traería serios problemas a la economía en el largo plazo.

Una medida adoptada por el Gobierno para enfrentar la pobreza, aunque ineficaz debido a la hiperinflación fuera de control, ha sido el reiterado aumento del salario mínimo cuyo poder adquisitivo es ínfimo (Gráfico N.º 6). El último de ellos fue decretado a finales de agosto de 2018 y consistió en un aumento de 35 veces, pasándolo de 5 196 000 bolívares (20,8 o 1,30 dólares) a 1 800 millones de bolívares soberanos (con la eliminación de cinco ceros por la última reconversión monetaria). Este nuevo salario mínimo equivale a 45 dólares (Infobae, 20 de agosto de 2018).

Gráfico N.º 6: Evolución del sueldo mínimo (2013-2017)



Fuente: Elaboración propia con información del BCV (Banca & Negocios, 2018).

Lo más grave de esta situación, señala el economista Guillermo García (2018), es que “mientras los precios son fijados en dólares en el mercado paralelo, los ingresos están en bolívares devaluados sin ningún poder de compra por la hiperinflación”. Antes de su último aumento –continúa García–, el salario mínimo en Venezuela solo alcanzaba para cubrir el 4% de una canasta básica. Como se observa, el nuevo aumento salarial no alivia esta terrible situación.

1.1.3 Salud y crisis alimentaria

La situación de la salud es dramática en Venezuela, lo que ha llevado que la Federación de Médicos de Venezuela se oponga públicamente a la política de salud del Gobierno, calificándolo de inconsistente, insuficiente e injustificado. El Dr. Juan Correa, vicepresidente de la Federación de Médicos de Venezuela, denuncia que no es posible en Venezuela brindar atención médica adecuada en Venezuela, debido a la falta de equipamientos médicos (laboratorio, rayos x, servicios de patología, tomografía, ultrasonido, resonancia magnética) y de medicinas, cuyo desabastecimiento alcanza el 95% (2017: 35). Como evidencia de la mala gestión en salud, menciona que, en 1998, mientras la población era de 24 millones, había 28 mil camas en los hospitales; mientras que, en junio de 2017, hay solo 19 mil camas para una población de más de 30 millones (2017: 35). Un factor adicional para esta crisis es la salida de miles de médicos de Venezuela en busca de mejores salarios y condiciones laborales. La Federación de Médicos de Venezuela estima que 16 mil médicos han emigrado en los últimos años (2017: 36).

Otro problema alarmante es la reaparición de enfermedades como la malaria, el dengue, la tuberculosis, enfermedades que habían sido erradicadas 40 años atrás, pero cuyos números han venido aumentando en los últimos 15 años. Mientras que enfermedades como el sida, la leptospirosis y la fiebre hemorrágica se propagan, no hay campañas efectivas de vacunación para enfermedades que son prevenibles como las paperas. Por

su parte, los enfermos de cáncer no pueden recibir tratamiento, lo que ocasiona su muerte (Correa, 2017: 35-36).

Correa menciona que la tasa de mortalidad infantil ha aumentado de 14,8% a 18,6% entre 2014 y 2016, y la tasa de mortalidad materna se incrementó de un terrible 68% a un trágico 130,7% en ese mismo periodo (Correa, 2017: 35).²⁵ Este último dato es consecuente con el hecho de que, según la ECOVI 2017, solo el 19% de embarazadas en el estrato más pobre puede asistir a controles de embarazo desde el primer mes de gestación, frente a un 73,3% de mujeres del estrato más rico. La ECOVI 2017 también arroja que un 68% de la población venezolana no tiene un seguro de atención de salud (5% más respecto al 2016 y 20% más que en 2014).

En el 2017, la ministra de Salud venezolana divulgó datos oficiales correspondientes a 2016 que indicaban que, en un año, la mortalidad materna había aumentado un 65%, la mortalidad infantil un 30% y los casos de malaria un 76%. Esta divulgación le el despido a esta a esta funcionaria (Human Rights Watch, 2018).

Por supuesto, la desnutrición es un factor muy importante en lo que a salud se refiere y las cifras que ofrece el ECOVI 2017 llaman poderosamente la atención: 8 de cada 10 venezolanos no puede pagar su alimentación diaria; alrededor de 8,2 millones de venezolanos ingieren dos o menos comidas al día, las mismas que son de bajo contenido nutricional y con ausencia de proteínas; asimismo, el 64% de venezolanos ha perdido aproximadamente 11 kg de su peso en el último año a causa del hambre.

²⁵ Amnistía Internacional (2018) destaca los resultados de los boletines epidemiológicos de 2016 del Ministerio de Salud cuyos datos revelaron que durante 2016 se había registrado 11 466 muertes de niños y niñas menores de un año, lo que suponía un aumento del 30,1% desde el año 2015, cuando la cifra fue de 8812. Las causas más comunes de mortalidad infantil fueron la septicemia neonatal, la neumonía y los nacimientos prematuros. Adicionalmente, los boletines daban cuenta de 324 casos de difteria en el año 2016.

A través de un comunicado de prensa publicado el 26 de enero de este año, UNICEF advirtió el aumento de la emaciación (peso inferior al que corresponde a la estatura) en los niños menores de 5 años. Este organismo señaló que el Informe Global de Nutrición calcula una prevalencia de emaciación del 4,1%, superior al 3,2% del 2009 (datos del Instituto Nacional de Nutrición); mientras que el Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo 2017 sugiere que la emaciación en niños en Venezuela ha crecido de un 10,5% (2004-2006) a un 13% (2014-2016). UNICEF precisó que las ayudas por parte del Gobierno, tales como la provisión de paquetes mensuales de comida a precios asequibles para las familias más vulnerables, así como ayudas en efectivo no eran suficientes para revertir el deterioro en la salud de los niños.

Como es de esperarse, la deplorable situación de la alimentación de los niños en Venezuela está reflejada en los datos de mortalidad infantil por desnutrición elaborados por Cáritas Venezuela: durante el 2017, fallecieron entre 5 y 6 niños semanalmente debido a la falta de alimentación, y al menos el 33% de niños presenta retardo en su crecimiento (El Nacional, 19 de enero de 2018). Este mismo estudio de Cáritas Venezuela estima que 280 000 niños podrían morir a causa de la desnutrición.

Es pertinente recordar que el 14 de marzo de 2017 la Asamblea Nacional declaró la existencia de una crisis humanitaria en materia alimentaria en Venezuela (El Nuevo Herald, 14 de marzo de 2017).

1.1.4 La ola de violencia

Según los datos de la ENCOVI 2017, 9 de cada 10 venezolanos percibe que la seguridad en Venezuela se agravó en el 2017 y los datos que ofrece esta encuesta hacen notar que esta percepción no es para menos: 43 hombres y mujeres entre 12 y 29 años mueren cada día en el país (principales víctimas de violencia); la tasa de homicidios es de 89 por cada 100 mil

habitantes, sumando un total de 26 616 fallecidos en el 2017 (un incremento de más de 345% respecto de 1998, antes de Chávez); y 1 de cada 5 habitantes, declara haber sido víctima de algún delito. No obstante, esta encuesta también muestra que el 65% de personas prefirieron no denunciar los delitos cometidos en su contra debido a que no confían en sus autoridades. Precisamente, para Oppenheimer (2014), los altos índices de criminalidad en Venezuela se deben principalmente a la corrupción policial, la debilidad del sistema judicial y un sistema carcelario disfuncional, lo que se agrava con un sistema educativo deteriorado y una red de subsidios que han creado una generación de jóvenes que ni estudian ni trabajan (conocidos como “ni-nis”).

Otro factor que contribuye a la violencia, de acuerdo con lo que el Observatorio de Venezolano de Violencia apunta en su informe del año 2017, es que Venezuela carece de mecanismos de control que combatan esta. Así, los golpes al estado de derecho que ha sufrido este país han ocasionado la existencia de dos asambleas nacionales, dos fiscalías generales y dos tribunales supremos de justicia (Observatorio Venezolano de Violencia, 2018).

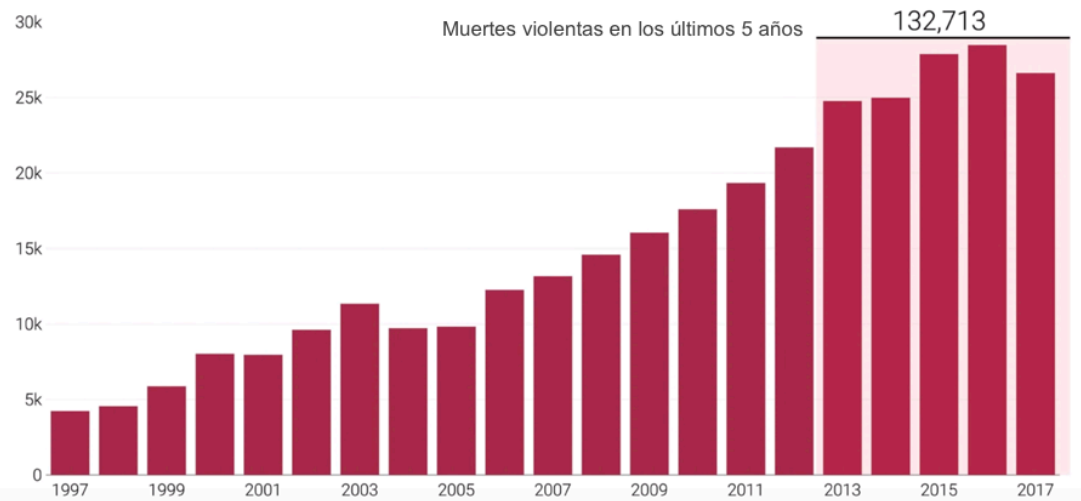
El precitado informe ofrece datos muy ilustrativos sobre la situación de violencia y criminalidad en Venezuela. Vale recordar que hace más de una década se encuentra censurada la emisión de estadísticas oficiales sobre criminalidad y violencia en Venezuela. Entre los datos que esta encuesta agrega a las de la ECOVI 2017, resalta el incremento de personas fallecidas por “resistirse a la autoridad”: en promedio, en el 2017, cada semana fallecieron 106 personas por acciones de funcionarios policiales o militares. Este informe también recoge la grave denuncia pública de la Fiscal General de la República de que el 20% de los homicidios en el país son cometidos por funcionarios policiales, para finalmente agregar que, según los estudios de los observatorios regionales de violencia, el 19,5% de todos los delitos violentos de los que la sociedad tomó conocimiento en el 2017, tuvieron como autores a funcionarios policiales o militares.

El Observatorio Venezolano de Violencia culpa también a la crisis económica por el alto nivel delincriminal. Señala que el incremento de precios, la escasez, y otras manifestaciones de la crisis económica, han generado una ola de delitos *amateur* (realizados por personas sin trayectoria delincriminal como hurtar productos del mercado, en el trabajo, etc.), un aumento en el número de suicidios, más incidentes de violencia doméstica, la propagación de bandas criminales y el reclutamiento de niños en pobreza extrema para actividades delincriminales.

Estos resultados, de acuerdo con el referido informe, finalmente contribuirían a que Venezuela se sitúe en el segundo lugar de los países más violentos del mundo, después de El Salvador. Según este informe, los estados con mayor tasa de muertes violentas²⁶ (por cada 100 mil habitantes) fueron Aragua (155), Miranda (153), Amazonas (146), Bolívar (113) y Distrito Capital (109). Los municipios más violentos fueron el de El Callao (816) del estado de Bolívar; el de Andrés Bello (429) del estado de Trujillo; el de Acevedo (377) y Camatagua (355) del estado de Aragua; Buroz (324) y Andrés Bello (318) del estado de Miranda; el de José Rafael Revenga (307) del estado de Aragua; Roscio (306) del estado de Bolívar y el de La Ceiba (305) del estado de Trujillo.

²⁶ La definición de “muerte violenta” utilizada por el informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2017 es “la suma de las muertes ocurridas bajo cada una de las tres categorías siguientes: homicidios legalmente establecidos, averiguaciones de muerte y resistencia a la autoridad”.

Gráfico N.º 7: Índice de muertes violentas en Venezuela (1997-2017)



Fuente: Elaborado por VisualPolitik (2018) con información del Observatorio Venezolano de Violencia.

1.1.5 Quebrantamiento del orden democrático

Como es de conocimiento mundial, la crisis económica no es el único problema en Venezuela, sino también la ruptura del orden democrático e institucional. De acuerdo con el Informe Mundial 2018 de Human Rights Watch, actualmente, no quedan en Venezuela instituciones gubernamentales independientes en pie que puedan poner freno al Poder Ejecutivo. Podrá observarse en los puntos anteriores que se atribuye a esta falta de institucionalidad reinante el agravamiento de muchos de los problemas que aquejan hoy a Venezuela: basta con mencionar un Tribunal Supremo de Justicia que se arroga las facultades de un parlamento destituido, una doble Fiscalía General, falta de transparencia de la información pública, la no existencia de procesos electorales transparentes y con garantías mínimas, el abuso de autoridad, la impunidad y muchos otros elementos que han tenido un efecto catalizador en la crisis venezolana.

Las elecciones en Venezuela en los últimos años han sido acompañadas por el fantasma de la falta de transparencia y poca fiabilidad debido al control

del Ejecutivo sobre las instituciones democráticas. Pero esta situación se agravó y el abandono de la democracia se tornó plenamente evidente cuando, en marzo de 2017, el Tribunal Supremo de Justicia se atribuyó las competencias de la nueva Asamblea Nacional de mayoría opositora. Como se recordará, el Tribunal Supremo declaró a la Asamblea Nacional elegida en desacato por haber, entre otras cosas, incorporado a algunos parlamentarios cuya elección había sido impugnada (El País, 30 de marzo de 2017).²⁷ Este grave golpe a la democracia y a la voluntad popular fue motivo de rechazo internacional, pero lo fue aún más cuando el presidente Maduro, como reacción a un Parlamento opositor que amenazaba la continuidad de su régimen, anunció la celebración de un plebiscito para instalar una Asamblea Nacional Constituyente para la redacción de una nueva Constitución (BBC, 2 de mayo de 2017). El resto de la historia es conocido: ni el rechazo de la voluntad popular, ni la presión internacional impidieron que se instale la Asamblea Nacional Constituyente.

En medio de esta controversia, la nueva Asamblea Nacional Constituyente se instaló en el Palacio Federal Legislativo, bajo la presidencia de la excanciller Delcy Rodríguez (BBC, 4 de agosto de 2017). Este acto no solo fue desconocido por la oposición, sino que la propia empresa que se encargó de la votación electrónica, Smartmatic, denunció que los resultados del plebiscito dados a conocer por el Consejo Nacional Electoral eran fraudulentos. La oposición se aunó a esta denuncia pública para señalar que solo 2,4 millones de electores (12,4% del padrón electoral) habían participado del plebiscito frente a los 8 millones que señaló el Gobierno (BBC, 2 de agosto de 2017).

Entre otros actos que ponían en vilo la democracia del país caribeño, el Gobierno comunicó el adelanto de las elecciones presidenciales que, de estar

²⁷ Desde que la Asamblea Nacional de mayoría opositora se instaló en enero de 2016, el Tribunal Supremo de Justicia venía invalidando casi todas las leyes que se aprobaban (Human Rights Watch, 2018).

programadas para diciembre de este año, ahora se celebrarían el 20 de mayo último, es decir, 7 meses antes. Con unas elecciones bajo el total control del Ejecutivo, como era de esperarse, Nicolás Maduro fue reelegido presidente para el periodo 2019-2025.

Los principales hechos relacionados al resquebrajamiento de la democracia no solo fueron motivos de una ola de protestas en Venezuela y lamentables violaciones a derechos tan fundamentales como la vida, la libertad y la dignidad, sino que también ameritaron respuestas por parte de la comunidad internacional, como se verá más adelante.

1.1.6 Vulneración de derechos humanos

El Informe Mundial 2018 de Human Rights Watch es bastante revelador respecto de la situación de los derechos humanos de Venezuela. Un aspecto que destaca es la persecución existente a los opositores políticos en Venezuela, señalando que en el 2017 fueron más de 340 los presos políticos en cárceles o sedes del servicio de inteligencia venezolano (datos del Foro Penal de Venezuela). Entre los políticos perseguidos se encuentran 5 alcaldes que fueron encarcelados a mediados del 2017 luego de procesos sumarios e inhabilitados de postular a cargos públicos. Otros 9 alcaldes se encuentran sujetos a medidas cautelares que, de no cumplirlas, pueden ser llevados a prisión.

El caso de persecución política más difundido debido a la indignación que causó ante la comunidad internacional y en la misma Venezuela, es el del dirigente opositor Leopoldo López, condenado a 13 años de prisión pese a la inexistencia de pruebas creíbles en su contra.²⁸ López salió de prisión luego de 3 años y medio para continuar con un arresto domiciliario, aunque con el

²⁸ Amnistía Internacional (2018) señala que, durante la detención de Leopoldo López en el Centro Nacional de Procesados Militares de Ramo Verde, recibió varios informes de abusos contra él, tales como tortura y la privación de visitas tanto de sus abogados como de sus familiares.

riesgo de ser sometido a medidas arbitrarias, como el retorno a la cárcel por unos días que sufrió pocos días después del inicio de su arresto domiciliario.

Entre abril y julio de 2017, frente a las medidas dictadas por el Gobierno que arrasaban con la democracia y la institucionalidad en Venezuela, se produjo una serie de manifestaciones que congregaron decenas de miles de venezolanos. En su informe de 2017 denominado “Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017”, el ACNUDH ha documentado los distintos episodios de violencia registrados que tienen a la Policía Nacional Bolivariana (PNB) y a la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) como sus autores, como el disparo a quemarropa contra los manifestantes, arrollamientos con vehículos blindados, práctica de la tortura,²⁹ detenciones arbitrarias (incluidos niños),³⁰ abuso físico contra personas que no mostraban resistencia, el allanamiento de viviendas, y otros atropellos que incluyen la muerte de al menos 46 personas en manos de las fuerzas de seguridad del Gobierno (cifra al 31 de julio de 2017).

El citado informe del ACNUDH también remarca un patrón de violaciones graves al derecho al debido proceso durante el referido periodo de protestas. Además de detenciones arbitrarias, se han documentado casos de detenciones en régimen de incomunicación, falta de acceso a un abogado, la no observancia de la presunción de inocencia y el sometimiento de civiles a la jurisdicción militar. Todas estas medidas atentan contra las garantías judiciales mínimas reconocidas en el derecho internacional de los derechos humanos. Adicionalmente, Human Rights Watch (2018) estima que fueron

²⁹ El Informe del ACNUDH (2017) menciona, entre los malos tratos que constituyen formas de tortura, “la utilización de descargas eléctricas, fuertes palizas, posturas que causan estrés, asfixia y amenazas de violencia sexual y muerte, con el objetivo de castigar, humillar y aterrorizar a los detenidos, así como de extraer confesiones e información sobre presuntas actividades antigubernamentales”.

³⁰ El Informe del ACNUDH (2017) señala que no hay cifras oficiales sobre el número de detenciones relacionadas con las protestas pero que, según fuentes de ONG, 5051 personas, entre ellas 410 niños, fueron detenidos arbitrariamente entre el 1 de abril y el 31 de julio de 2017. Al 31 de julio de 2017, más de 1300 personas seguían detenidas.

cerca de 5400 personas las detenidas en relación con las protestas entre abril y noviembre de 2017 (datos de Foro Penal).

Lo antes dicho sigue la línea de los hallazgos de Amnistía Internacional (2018) que, en su Informe 2017/2018 sobre la situación de los derechos humanos en el mundo, señaló que el sistema de justicia venezolano se encuentra sometido a injerencias por parte del Gobierno. Esto se aprecia particularmente en los casos de aquellas personas críticas del Gobierno o de aquellos que se cree actúan en contra de los intereses de las autoridades.

El ACNUDH señala que, además de las fuerzas del orden del Gobierno, también participaron en el atropello de derechos humanos grupos armados progubernamentales, los que serían responsables de al menos 27 muertes durante el periodo de protestas materia de su informe.

A causa de los hechos que han sido citados, el ACNUDH (2017) sostiene literalmente en su informe que “documentó la existencia de violaciones generalizadas de los derechos humanos por parte de las autoridades nacionales en el contexto de las manifestaciones realizadas en todo el país, violaciones que tienen por objeto frenar cualquier tipo de protesta contra el Gobierno” y, más adelante, reitera que “[l]as conclusiones del ACNUDH ponen de manifiesto la existencia de violaciones y abusos generalizados de los derechos humanos en el contexto de las manifestaciones antigubernamentales en todo el país”.

Otros episodios que han atentado contra los derechos humanos son las realizadas en el marco de la denominada “Operación Liberación del Pueblo”. Según el Informe de Human Rights Watch (2017), estas redadas policiales y militares produjeron un abuso generalizado de derechos que incluyen ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias masivas, maltrato de detenidos, desalojos forzados, destrucción de viviendas y deportaciones arbitrarias. La Fiscal General, en noviembre de 2017, señaló que eran más de

500 personas las que habían fallecido durante las redadas que conformaban esta operación entre 2015 y 2017.

Como se sabe, también la libertad de expresión es un derecho reprimido por el Gobierno de Venezuela. De esta manera, además de confiscaciones y detenciones arbitrarias a periodistas durante el año 2017,³¹ se implementaron normas que, con disposiciones imprecisas, han sido usadas para socavar la libertad de expresión y reprimirla como es el caso de la “Ley contra el odio” (Human Rights Watch, 2018; Amnistía Internacional, 2018). Asimismo, se impide el funcionamiento de las ONG para la defensa de derechos humanos, toda vez que se han establecido medidas en contra de su financiamiento, internacional además de reiteradas acusaciones hechas por funcionarios del Gobierno que las culpan de desestabilizar la democracia en el país (Human Rights Watch, 2018; Amnistía Internacional, 2018).

Punto aparte merece el hecho que, como informa Human Rights Watch, cientos de empleados públicos fueron despedidos de su trabajo en 2016 por apoyar el referéndum revocatorio en contra de Nicolás Maduro, y en 2017 se amenazó con el despido a quienes apoyasen la consulta pública organizada por la oposición para intentar detener la propuesta del Gobierno de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente.

Como se recuerda, Venezuela denunció la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), por lo que no está ya más sometida a la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En ese sentido, a los venezolanos se les ha privado de la posibilidad de recurrir a una instancia internacional como la Corte IDH para denunciar las

³¹ La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH condenó el cierre de 50 medios de comunicación –tanto nacionales como internacionales– bajo procedimientos apartados de los principios que garantizan la libertad de expresión y exhortó al Gobierno venezolano a adoptar de manera urgente las medidas necesarias para asegurar que los medios de comunicación -tanto nacionales como extranjeros- puedan operar en el país con garantías legales y sin ninguna distinción relacionada con su línea editorial (Comunicado de prensa del 6 de septiembre de 2017).

vulneraciones a sus derechos humanos ocurridas después del año 2013 que no hayan sido atendidas por los mecanismos judiciales internos del Estado, lo que es de esperarse por el debilitado y muy poco confiable sistema judicial venezolano. Actualmente, el órgano interamericano que viene haciendo seguimiento de la situación de los derechos humanos en este país es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la que –como sucede respecto de Estados Unidos– aplica la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en vista de la denuncia de Venezuela a la CADH. La desprotección internacional se agravará cuando en 2019 se concrete la salida de Venezuela de la OEA y, por ende, este país quede fuera del escrutinio de la CIDH.³²

Las violaciones de derechos humanos no se limitan al periodo de protestas antes mencionado, sino que se han prolongado en el tiempo, tal como se encuentra documentado en el informe de la CIDH “Instituciones democráticas, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela” de diciembre de 2017, el “Informe del Secretario General de la OEA y el Panel de expertos independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela” de mayo de 2018, y el informe “Violaciones de derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: un espiral descendente que no parece tener fin” de junio de 2018 del ACNUDH.

1.1.7 Crisis humanitaria

Por todo lo descrito hasta aquí sobre la terrible crisis de proporciones históricas que atraviesa Venezuela, distintas voces de diferentes entes nacionales e internacionales –gubernamentales y no gubernamentales– han afirmado que este país no solo atraviesa una crisis económica, social y política, sino también humanitaria. Una de estas voces ha sido la del Consejo

³² El 27 de abril de 2017, la entonces canciller Delcy Rodríguez anunció que Venezuela iniciaría el procedimiento de separación de la OEA, lo que fue confirmado días después por el Secretario General de la OEA quien acusó públicamente recibo de la nota de Venezuela con la que inició el referido procedimiento (El Mundo, 27 de abril de 2017).

de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que, en una resolución histórica patrocinada por varios países, entre ellos el Perú, expresó “la profunda preocupación” de los países por “las graves violaciones de los derechos humanos en el contexto de la crisis política, económica, social y humanitaria” (Resolución del 26 de septiembre de 2018). En ese tenor, este órgano instó al Gobierno a aceptar ayuda humanitaria con la finalidad de aliviar la escasez de alimentos y medicinas que afecta a los venezolanos (Noticias ONU, 27 de septiembre de 2018).

Lo cierto es que esta es una crisis humanitaria que no necesariamente se circunscribe dentro de las fronteras de Venezuela. El enorme flujo de migrantes y refugiados a otros países puede generar nuevas crisis humanitarias en otros países, por ejemplo, si hay problemas de asentamiento de estos migrantes o si grandes grupos de estos empiezan a vivir sin prestaciones básicas y en condiciones infrahumanas. Esto confirma la importancia de la atención que los Estados deben brindar a este problema a través de las políticas migratorias que adopten, así como del cumplimiento de sus compromisos en materia de derechos humanos.

1.2 El gran éxodo de los venezolanos

En agosto de este año, el portavoz del Secretario General de la ONU comunicó que, según las estimaciones de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) hechas a junio de 2018, más de 2,3 millones de venezolanos habían abandonado su país, lo que representa el 7% de la población de Venezuela (ONU, 14 de agosto de 2018)³³. Una cifra más reciente es la aportada por la OIM (2018) en su reporte de septiembre de este año “Tendencias migratorias en las Américas”, donde

³³ En el anuncio, no se precisó la fecha de inicio del cálculo de venezolanos que habían dejado su país.

se estima que el número de venezolanos que dejaron su país (a la fecha de elaboración del reporte) alcanzó los 2 648 509.³⁴

El aumento de emigrantes se aceleró desde el año 2015, pues de los 700 mil venezolanos que se encontraban en el exterior en ese año, esta cifra escaló a 1 600 000 en 2017 (OIM, septiembre de 2018). La mayoría de ellos se han trasladado a los países de la región, siendo los principales destinos Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Argentina, Estados Unidos, Panamá, Brasil, México, países del sur del Caribe (especialmente Trinidad y Tobago, Aruba y Guyana) y República Dominicana (Human Rights Watch, 2018b). Así, los datos que la OIM ofrece en su reporte “Tendencias Migratorias en las Américas” muestran que de los más 2,6 millones de migrantes y refugiados venezolanos que se encuentran en el mundo, más de 2 millones se encuentran en América Latina y el Caribe.

A partir de lo anterior, puede afirmarse que las crisis de distinta índole que se han desatado en Venezuela han actuado como un factor *push*, término usado en la teoría de la migración para referirse a las situaciones o eventos que tienen el efecto de ser una fuerza que mueve a las personas a salir de su país. Frente a los factores que actúan como *push*, también hay países que por determinadas condiciones actúan como un factor *pull* (Forero, 2015: 98).

En el siguiente cuadro, se puede observar la afluencia de venezolanos en los principales países de destino (a septiembre de 2018), ordenados de mayor a menor. Obsérvese el notable crecimiento que se produjo entre 2015 y 2018, especialmente en países de la región.

³⁴ Este estudio realizado por la OIM menciona que las cifras ofrecidas corresponden a las estimaciones del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas y otras fuentes oficiales, como estadísticas de población, registros migratorios y estimaciones.

Cuadro N.º 1: Países con mayor afluencia de venezolanos

PAÍS	2015	2018
Colombia	48,714	935,593
Perú	2,351	414,000
Estados Unidos	255,520	290,224*
Ecuador	8,901	209,000
España	165,895	208,333**
Chile	8,001	105,756
Argentina	12,856	95,000
Panamá	9,883	75,990**
Brasil	3,425	75,000
Italia	48,970	49,831**
México	15,959	32,582**
República Dominicana	5,417	25,872**
Portugal	24,174	24,603**
Canadá	17,898	20,775*
Costa Rica	6,432	8,892**
Uruguay	1,855	8,589
Bolivia	773	5,194
Trinidad y Tobago	1,732	3,000**
Paraguay	88	449

Fuente: Elaboración propia con información de la OIM (septiembre de 2018). Algunos países presentan información a 2016* y 2017**.

Un reporte de Human Rights Watch (2018b) enlista una serie de dificultades que atraviesan los venezolanos al salir de su país, una travesía que emprenden muchas veces con recursos limitados y a través de pasos fronterizos que, además de clandestinos, ponen su vida en riesgo. Este reporte menciona que, una vez que los venezolanos se encuentran fuera de su país, su primer reto es obtener un permiso para permanecer legalmente en los países a los que se están dirigiendo.

Son cientos de miles los venezolanos que se encuentran en una situación irregular en los países donde se encuentran viviendo. Esta carencia de una situación legal –continúa el referido reporte– los priva de obtener un

permiso de trabajo, enviar a sus hijos a la escuela, acceder a atención médica, entre otras prestaciones fundamentales. De esta manera, su situación de vulnerabilidad se acrecienta, a la vez de que se exponen a episodios de explotación laboral y sexual, y tráfico de personas. Todo esto está acompañado de pocas posibilidades de reportar abusos a las autoridades competentes.

Eric Olson, director adjunto del Programa de América Latina del Centro de Estudios Wilson (Washington, EE. UU.), describe esta ola migratoria como la mayor de Latinoamérica en los últimos cincuenta años en términos de volumen y por el corto periodo de tiempo en que ha producido (BBC, 24 de agosto de 2018). Los comentarios de Olson recogidos en una entrevista incluida en la fuente que se ha citado son ilustrativos para entender la dimensión de este éxodo, por lo que serán compartidos en las siguientes líneas.

En los últimos cincuenta o sesenta años –señala Olson–, este movimiento masivo de personas solo podría ser comparable al producido en Centroamérica en la década de los 80, donde se movilizaron entre uno y dos millones de personas que huían de su país. La diferencia estriba en que dicha migración se produjo desde tres países diferentes (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) –no desde uno solo– y el lapso en el que se produjo fue de una década y media. Recientemente, Colombia sufrió un conflicto armado que significó el desplazamiento de entre tres y cuatro millones de personas, pero este se produjo a lo largo de seis décadas. Si se habla de lo que ocurre en estos días en la región, un caso parecido es Nicaragua; no obstante, el éxodo venezolano es el que afecta a un mayor número de países.

Otros sostienen que la migración masiva de venezolanos tiene el potencial de empeorar al punto de equipararse con la producida en Medio Oriente a causa del conflicto en Siria (Dahar, 2018; Ghitis, 2018; Green, 2018). Lo cierto es que, equiparable o no a otras crisis migratorias, el gran éxodo

venezolano se ha convertido en uno de los episodios más duros en la historia reciente de Venezuela y de la región.

En lo que concierne a la ruta que siguen los venezolanos al abandonar el país, debe tenerse en cuenta que la inmensa mayoría sale de Venezuela por la frontera colombiana, especialmente, a través del puente internacional Simón Bolívar (Manetto, 2018) que desemboca en la ciudad de Cúcuta (Colombia). Human Rights Watch (2018b) menciona, como caso particular, a los que abandonan su país a pie. En su reporte, señala que son cerca de 200 los venezolanos por día los que salen a pie de su país. Esta organización cita una encuesta realizada por la OCAH en la que se determinó que los venezolanos que salen de su país a pie (por lo general, por carecer de papeles o de dinero para comprar un ticket de bus) deben caminar un promedio de 16 horas diariamente por 13 días para dirigirse a ciudades como Medellín. Como forma de asistencia, la Cruz Roja colombiana ha establecido tiendas en algunos lugares al lado del camino para que los venezolanos puedan detenerse a tomar agua, comer pequeños alimentos, descansar y hacer llamadas telefónicas.

En el Anexo N.º 1, se puede observar las rutas migratorias seguidas por los venezolanos al salir de su país. Adviértase en este mapa, sobre todo, la ruta que siguen los venezolanos para llegar al Perú y los países de tránsito que usan en su trayecto (Ecuador y Colombia predominantemente).

2. MIGRANTES Y REFUGIADOS VENEZOLANOS

Debe precisarse que el término “migrante” no tiene una definición que sea universalmente aceptada, pero suele ser usada para referirse a todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente sin intervención de factores externos (OIM, 2006: 41). Esta definición aproximada que señala la OIM contrasta con lo que se señala en otra fuente que dice que migrante es “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”. Por su parte, el ACNUR es claro en considerar que solo debe considerarse migrante a los que eligen trasladarse libremente, a diferencia de los refugiados (ACNUR, 11 de julio de 2018). Como muestra de la falta de pacificidad en este uso de términos, Neumayer (2008) acota que la migración por refugio sí puede contener manifestación de voluntad, pues, al igual que otras formas de migración, hace uso del raciocinio individual que hace a los individuos conscientes de su decisión de migrar, así se encuentren bajo una amenaza a su integridad personal o la de su familia.

Sin perjuicio de la disquisición descrita, que no necesariamente se emplea en este trabajo, la OIM precisa que el término “migración” sí comprende tanto a refugiados como a “migrantes”. Así, la migración es definida como “el movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos” (OIM, 2006: 38).

Por lo general, las noticias de distintos medios internacionales y nacionales, cuando cubren distintos sucesos relacionados a los más de dos millones y medio de venezolanos que han abandonado su país, se refieren a ellos como refugiados. Esta afirmación no es adecuada pues, aunque –como se precisó en el capítulo anterior– el reconocimiento de la condición de refugiado es considerada de naturaleza declarativa, esto no significa que baste comprobarse que un colectivo de personas esté inmerso en determinados elementos objetivos (por ejemplo, vulneración de derechos humanos en su país) para deducir que todos ellos son refugiados. Esto no es coherente con la institución del refugio, la que, además de requerir elementos

objetivos, precisa de elementos de fuerte contenido subjetivo como lo son la presencia de temores fundados y el riesgo de persecución.

En relación con una cuestión muy difundida sobre cómo diferenciar a los migrantes por motivos económicos de los refugiados, –como se precisó en el punto 2.2 del primer capítulo– un elemento fundamental para la configuración de la condición de refugiado es que las medidas económicas que motivan la emigración tengan carácter discriminatorio, es decir, que estén dirigidas en perjuicio de determinado grupo de personas (por opinión política, religión, raza, etc.). Esta afirmación es compartida por la doctrina del ACNUR (1992: párr. 62-64).

Un elemento al que poco se hace referencia pero que esta investigación desea resaltar como crucial –aunque no suficiente– para la configuración de la condición de refugiado es la voluntad de la persona de querer ser reconocido como tal.³⁵ Este es un elemento que va de la mano a los demás elementos subjetivos antes señalados y que respalda la importancia del reconocimiento pues este solo se produce si es previamente solicitado. Sin el reconocimiento como refugiado, las personas no pueden gozar del estatuto inherente a esta institución. El carácter declarativo del reconocimiento no convierte a este en prescindible.

En el parecer del autor de esta investigación, al clasificar a quienes han abandonado Venezuela es preferirse no limitarse a la dicotomía “refugiados y migrantes económicos”, pues esto sería una visión reductiva de los factores que han motivado el éxodo venezolano y de su naturaleza en sí. Esta visión reductiva es contraria a la naturaleza compleja de la migración, la que está

³⁵ Hágase la salvedad de que incluso cuando todos los elementos de la condición de refugiado están presentes y hay voluntad del individuo de ser reconocido como tal, puede suceder que existan obstáculos que dificulten u imposibiliten que se le brinde la protección internacional correspondiente, como la prescripción del plazo para la presente de la solicitud de reconocimiento, un procedimiento de reconocimiento con requisitos inaccesibles, o la simple inexistencia de este procedimiento.

sujeta a múltiples variables en términos de lugar, tiempo, medios y motivación (Papadopoulou-Kourkoula, 2008: 2).

Son varias las motivaciones que han motivado la emigración venezolana y en muchos casos estas se presentan de forma conjunta: está el caso de quienes buscan mejores oportunidades de vida, de negocios, de trabajo y demás; aquellos que se ven forzados a migrar por la pobreza, el hambre, la escasez, entre otros; los perseguidos por motivos políticos; los que encuentran un Estado ausente para la defensa de sus derechos fundamentales; entre otros casos. En ese sentido, en esta investigación se prefiere hablar de una migración venezolana producida por motivos económicos, sociales, políticos y/o humanitarios, que, en una enorme cantidad, presenta características similares a la de una migración forzada. Dentro de todo el espectro de migrantes incluidos en esta aproximación, se encuentran aquellos que encajan dentro de la definición de refugiados y que desean ser reconocidos como tales.

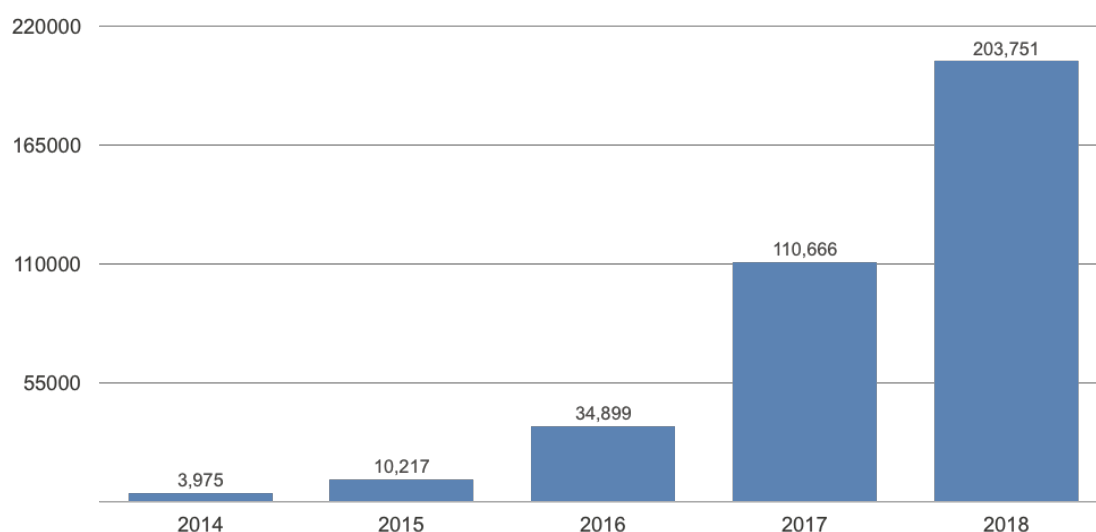
Las cifras publicadas en el Portal Operacional de Información (Operational Portal) del ACNUR (actualizadas al 4 de octubre de 2018), revelan que son 363 508 los venezolanos que solicitaron ser reconocidos como refugiados, y 967 220 que optaron por otras formas de permanencia legal en varios países. Teniendo en cuenta que se proyecta que son más de 2 650 000 los venezolanos que han dejado su país, serían alrededor de 1 millón y medio los venezolanos en situación de irregularidad.³⁶

Como se aprecia en el Gráfico N.º 8 (con información al 4 de octubre de 2018), el año en que se recibieron más solicitudes de refugio fue el 2018 (203 751), lo que significó un aumento considerable frente al número de solicitudes presentadas en el 2017 (110 666), más del quíntuple de las solicitudes del 2016 (34 899) y, por supuesto, muy superior a las solicitudes de los años 2015

³⁶ Human Rights Watch (2018b) coincide con esta afirmación pues aplica el mismo cálculo, solo que con data actualizada a julio de 2018.

(10 217) y 2014 (3975). Esto es lógicamente consecuencia del agravamiento de la crisis económica, social, política y humanitaria de Venezuela; pero también responde al notable incremento de solicitudes de refugio en países como el Perú.

Gráfico N.º 8: Número de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos venezolanos (2014-2018) al 4 de octubre de 2018



Fuente: Elaboración propia con información del Operacional Portal del ACNUR (2018).

De acuerdo con la información registrada en el Portal Operacional de Información del ACNUR, al 4 de octubre de este año, el Perú se convirtió en el país que ha recibido el mayor número de solicitantes de refugio venezolanos (150 274), un 41,3% del total de solicitantes, seguido por Estados Unidos (72 722), Brasil (65 846), España (28 323) y Ecuador (9215).³⁷

³⁷ El Portal Operacional de Información del ACNUR hace la salvedad que, en algunos países las solicitudes de refugio podrían haber sido hechas por grupos de personas y no por un solo individuo, razón por la que las estadísticas deben ser entendidas como referidas al número de solicitudes de refugio y no necesariamente al número de solicitantes de refugio en sí.

Cuadro N.º 2: Países con mayor número de solicitudes de refugio presentadas por venezolanos al 4 de octubre de 2018

PAÍS	Actualización	Solicitudes
Perú	04/10/18	150,274
Estados Unidos	30/06/18	72,722
Brasil	30/09/18	65,846
España	31/08/18	28,323
Ecuador	30/09/18	9,215
Costa Rica	30/06/18	7,137
Panamá	31/03/18	7,122
México	31/07/18	7,000
Trinidad y Tobago	30/09/18	5,760
Chile	30/06/18	2,915
Canadá	28/02/18	2,411
Colombia	30/06/18	2,057
Varios	30/06/18	1,177
Curaçao	31/12/17	679
Argentina	30/09/18	630
República Dominicana	31/03/18	99
Aruba	30/04/18	78
Uruguay	30/09/18	63

Fuente: Elaboración propia con información del Operational Portal del ACNUR (2018).

Como puede observarse, además de Sudamérica, el mayor número de solicitudes de refugio se presenta en Estados Unidos y España. Valga señalar que, en Estados Unidos, el 46,4% de solicitudes de asilo efectuadas por venezolanos fueron denegadas, lo que comporta un 3,4% menos que el porcentaje de solicitudes que fueron denegadas a aplicantes de otras nacionalidades (Human Rights Watch, 2018b). En el caso de España, donde los venezolanos representan el mayor porcentaje de solicitantes de refugio, solo el 1% accedió a la protección solicitada (Comisión Española de Ayuda al Refugiado, 2018).

Es pertinente mencionar que, dado que solo una parte de los migrantes venezolanos solicitan ser reconocidos como refugiados. Así, el ACNUR

estima que son 845 021 venezolanos (hasta el 30 de septiembre de 2018) los que han recurrido a alternativas al refugio para poder residir en el país de destino por un periodo mayor al que les es inicialmente otorgado al ingresar a este, llámese permisos de residencia temporal, visas otorgadas por trabajo, visas humanitarias o visas otorgadas por acuerdos regionales (incluidos Mercosur y Unasur). De acuerdo con el Operational Portal (al 30 de septiembre de 2018), los tres principales países donde más se ha recurrido a estas alternativas a la solicitud de refugio son Colombia (383 538), Chile (115 661) y Perú (114 825).³⁸ Le siguen Panamá (100 320), Argentina (93 438) y Ecuador (89 358). Obsérvese en el Cuadro N.º 3 la lista de países donde se ha realizado estas solicitudes.³⁹

³⁸ Debe advertirse que estas cifras no incluyen el RAMV de Colombia ni el número de migrantes venezolanos que se encuentran tramitando el PTP.

³⁹ El Operational Portal del ACNUR hace la precisión de que las cifras de cada país no están actualizadas a la misma fecha, sino que, en algunos casos, se encuentran diferidas hasta en 10 meses.

Cuadro N.º 3: Número de personas venezolanas que cuentan con otras formas de permanencia legal en los países de la región al 4 de octubre de 2018

PAÍS	Actualización	Personas
Colombia	30/09/18	383,538
Chile	31/12/17	115,661
Perú	30/09/18	114,825
Panamá	30/09/18	100,320
Argentina	30/09/18	93,438
Ecuador	30/09/18	89,358
México	30/06/18	32,632
Brasil	31/07/18	19,616
Uruguay	30/09/18	8,643
Costa Rica	24/11/17	5,600
Canadá	28/02/18	1,817
Bolivia	30/09/18	1,196
Paraguay	22/04/18	576

Fuente: Elaboración propia con información del Operational Portal del ACNUR (2018). Adviértase que, en el caso de Colombia, no se ha incluido las regularizaciones migratorias realizadas a través del RAMV y, en el caso del Perú, las solicitudes del PTP que se encuentran en trámite. Por tanto, este cuadro es meramente referencial.

Como podrá deducirse, es dentro de este último grupo donde se encuentran los migrantes que no cumplen con los requisitos propios del reconocimiento de la condición de refugiado o que, cumpliéndolos, optaron por no recurrir a esta institución ya sea por voluntad propia, porque no tenían conocimiento de este, porque el país no contaba con el procedimiento de reconocimiento, porque no se les permitió iniciar el trámite necesario, entre otros. Lo cierto es que el hecho de no ser solicitantes de refugio no quiere decir que esta porción de venezolanos haya salido de su país motivada exclusivamente por la propia voluntad, como podría ocurrir con un migrante común y corriente. No puede perderse de vista la terrible crisis que ha degenerado en una crisis humanitaria en Venezuela. En ese sentido, se reitera que es válido considerar que el flujo masivo de venezolanos presenta

elementos propios de una migración forzada. Así lo confirma el Consejo de Derechos Humanos de la ONU cuando, en su Resolución del 26 de septiembre de 2018, afirmó que "cientos de miles de ciudadanos de la República Bolivariana de Venezuela, incluidos hombres, mujeres y niños, se ven obligados a abandonar el país, entre otras cosas, debido a una crisis política, económica, social y humanitaria que afecta gravemente a sus derechos humanos".

3. LA RESPUESTA DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL AL ASUNTO DE LOS MIGRANTES Y SOLICITANTES DE REFUGIO VENEZOLANOS

La crisis producida en Venezuela ha suscitado respuestas de diversa índole y extensión por parte de la comunidad internacional. En este apartado se procurará hacer referencia a las acciones que se han tomado en la arena multilateral en relación con la crisis económica, social, política y humanitaria de Venezuela, al enorme flujo migratorio producido por esta. Esto ejerce determinada influencia sobre el país al momento de brindar una respuesta al enorme flujo de venezolanos y, dentro de ellos, a los solicitantes de refugio. Los órganos u organismos que se citen no son necesariamente los mencionados en el acápite 3.1 del primer capítulo.

3.1 Ámbito de la Organización de las Naciones Unidas

3.1.1 Asamblea General de la ONU

A nivel de la Asamblea General de la ONU, hasta el inicio de su septuagésimo tercer periodo de sesiones, no se ha emitido resoluciones o decisiones que aborden alguna de las dimensiones de la crisis suscitada en Venezuela en los últimos años, incluida la violación de derechos humanos, la crisis humanitaria, la crisis migratoria y la masiva afluencia de refugiados venezolanos en la región.

Se observa, pues, que este problema aún no ha sido incluido en la agenda del principal órgano de las Naciones Unidas, en contraste a otros

problemas ocurridos dentro de otros países que sí fueron materia de resoluciones de la Asamblea General de la ONU. Un claro ejemplo es el caso de las violaciones de derechos humanos donde el autor de estas es el propio Estado. Una situación de esta naturaleza fue la acontecida en Siria, lo que ameritó reiteradas resoluciones de la Asamblea General donde, entre otras cosas, se condenó la violación de derechos humanos cometida contra civiles y se exhortó al Gobierno de la República Árabe Siria a detener estas violaciones. Similar fue el tenor de las resoluciones adoptadas respecto de la República Islámica de Irán, la República Popular Democrática de Corea, la República Democrática del Congo, entre otros.

No obstante, el inicio de cada periodo de sesiones de la Asamblea General no deja de ser un espacio donde los Jefes de Estado y de Gobierno suelen ventilar distintos temas que son de su interés. Así ocurrió en el inicio del septuagésimo tercer periodo de sesiones de este órgano cuando varios altos mandatarios se refirieron a la penosa crisis que atraviesa Venezuela y, dentro las aristas que estas comprenden, a los migrantes y refugiados venezolanos. A continuación, se compartirá lo expresado por algunos Jefes de Estado en su discurso en la Asamblea General.

El 25 de septiembre de 2018, iniciado el debate del nuevo periodo de sesiones, el primero en pronunciarse fue Michel Temer, presidente de Brasil, quien advirtió sobre la ola migratoria de venezolanos que han dejado su país en busca de mejores condiciones de vida (ONU, 25 de septiembre de 2018). Refirió que su país ha recibido miles de migrantes venezolanos y que, junto con el ACNUR, se les ha construido refugios donde puedan instalarse; también se les está brindando facilidades para poder trabajar, recibir educación y atención de salud. Sostuvo que la solución a la crisis venezolana está en que Venezuela pueda encontrar nuevamente el camino del desarrollo.

Lenin Moreno, presidente de Ecuador, señaló que “nadie emigra por voluntad propia, sino porque se sienten obligados”. Destacó que su país

recibe diariamente a al menos 6 mil venezolanos, muchos de los cuales son niños que llegan con sarampión, difteria, poliomielitis, y mujeres embarazadas que nunca se han hecho un control. También comentó que Ecuador ha destinado más de 50 mil vacunas para niños venezolanos, asimismo, que se han realizado miles de chequeos de salud. En su discurso, exhortó a los países de la región a “asumir de manera práctica e integrada la solidaridad con los migrantes, los refugiados y los desplazados venezolanos” (Clarín, 25 de septiembre de 2018).

Por su parte, Donald Trump, presidente de los Estados Unidos de América, describió la situación de Venezuela como una tragedia humana, por lo que urgió a los Estados miembros a hacer un llamado a la restauración de la democracia en ese país, que de ser uno de los países más ricos del mundo, pasó a estar sumido en la pobreza (ONU, 25 de septiembre de 2018).

Mauricio Macri, presidente de la Argentina, también mostró su preocupación por Venezuela, refiriéndose a este país como uno donde la situación de los derechos humanos era preocupante (ONU, 25 de septiembre de 2018). Destaca su anuncio de que la Argentina estaba tomando acciones para que el Gobierno de Venezuela responda por violaciones de derechos humanos ante la Corte Penal Internacional. Refirió también que su país estaba dispuesto a acoger, como parte de una respuesta regional, a los venezolanos que han huido de su país y a brindarles los servicios necesarios.

Otro país de la región que se pronunció en similar sintonía fue Chile, en la voz de su presidente Sebastián Piñera. El Alto Mandatario chileno señaló que la Asamblea General debía escuchar a los sinvoz en Venezuela, y que la comunidad internacional debía enfrentar las violaciones de derechos humanos producidas contra estos por parte de un régimen autoritario. Añadió que su país no iba a reconocer el nuevo gobierno del presidente Nicolás Maduro (ONU, 27 de septiembre de 2018).

El presidente de Colombia, Iván Duque, se refirió a la situación de Venezuela como una crisis humanitaria causada por una dictadura que estaba aniquilando libertades. Así también, señaló que Colombia había abierto sus puertas a un millón de venezolanos que habían salido de su país (ONU, 26 de septiembre de 2018).

En el caso del Perú, el presidente Martín Vizcarra manifestó su inquebrantable solidaridad con el pueblo venezolano e instó a la comunidad internacional a responder con urgencia a la grave crisis humanitaria en Venezuela, y al flujo masivo de migrantes y refugiados que esta crisis ha causado en la región (ONU, 25 de septiembre de 2018). El Presidente peruano resaltó que este éxodo no tenía precedentes en la región y que requería de respuestas colectivas de la comunidad internacional.

A partir de lo señalado, se puede identificar una sintonía en la voces de los países que se muestran interesados en denunciar la crisis que atraviesa Venezuela: estos no solo sugieren sino que exhortan a la comunidad internacional a responder a este desafío, lo que incluye la restauración de la democracia y el desarrollo en Venezuela. También están al tanto de las olas de migrantes y refugiados que ha suscitado la crisis venezolana, problema que –consideran– debe ser atendido no solo dando muestras de solidaridad internacional sino también a través de respuestas colectivas.

Es importante reiterar que, el 19 de septiembre de 2016, se realizó en el marco de la Asamblea General, una reunión de alto nivel para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, con el propósito de unir a los países miembros en torno a un enfoque más humanitario y coordinado. Un fruto de esta reunión fue la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (aprobada por la Resolución de la Asamblea General del 19 de septiembre de 2016) (Refugiados y Migrantes, ONU, 2016). Se espera que esta declaración, conforme a su texto, de origen a al Pacto Mundial para los Refugiados (que sería aprobado hacia fines de este año) y al “Pacto Mundial

para la Migración Segura, Ordenada y Regular”, cuyo texto final fue aprobado el 11 de julio de 2018 (Noticias ONU, 13 de julio de 2018). La oficialización de la suscripción de este último se efectuará entre los días 10 y 11 de diciembre de este año en Marruecos.

3.1.2 Secretaría General de la ONU

António Guterres, Secretario General de la ONU, mantiene una posición que invita a la restauración de la paz y la democracia en Venezuela, considerando que, para ello, es urgente la concertación entre el Gobierno y la oposición para así lograr la erradicación de la violencia, los abusos, el fanatismo y preservar un camino constitucional concertado. También reiteró el compromiso de la Secretaría General para seguir apoyando a los facilitadores internacionales y actores regionales para lograr reanudar negociaciones entre el Gobierno y la oposición (declaraciones del 14 de julio y el 8 de agosto de 2017).

Además de pronunciarse sobre el tema, el Secretario General se encuentra coordinando el inicio de las medidas para atender a nivel regional el problema de los refugiados y migrantes venezolanos junto con el ACNUR y la OIM (El Nacional, 25 de agosto de 2018). Estas medidas forman parte del mecanismo de coordinación regional liderado por Eduardo Stein, representante especial conjunto para los refugiados y migrantes venezolanos en la región, cuyo nombramiento fue saludado por el ACNUR y la OIM (OIM, 9 de septiembre de 2018).

Como se aprecia, el lenguaje usado por el Secretario General ha optado por la sutileza en lo que se refiere a la descripción de la crisis que ha originado la salida masiva de venezolanos de su país, prefiriendo no hacer afirmaciones categóricas como que en Venezuela se están violando de forma masiva los derechos humanos de las personas. Evidentemente, una afirmación de ese

calibre tendría consecuencias políticas importantes en la relación entre Venezuela y la ONU.

3.1.3 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

Esta agencia de la ONU ha tenido una labor bastante ardua para la atención del problema de la enorme cantidad de solicitantes de refugio producida por la crisis multidimensional en Venezuela. Como respuesta a este problema, el ACNUR se encuentra trabajando, y apoyando a los gobiernos y otros actores involucrados (organizaciones internacionales, sociedad civil y sector privado) para fortalecer la institución del asilo y otros procesos de protección internacional, así como mejorar las actividades para promover una respuesta comprehensiva, predecible y armonizada respecto de los venezolanos forzados a abandonar su país. Así lo señala ACNUR (2018) en su *Supplementary appeal*⁴⁰ para el año 2018, donde, además, agrega que se encuentra colaborando para mejorar las capacidades de recepción, registro y administración de refugiados; procurar el acceso a asistencia humanitaria básica para los solicitantes de refugio y otras personas en busca de protección internacional; proteger los derechos de las personas en riesgo de abuso, explotación, discriminación y xenofobia, en especial, de grupos de personas indígenas que puedan estar incluidas en este movimiento de personas. El ACNUR indica que también se encuentra trabajando dentro de Venezuela con las comunidades que tradicionalmente han acogido –y que aún lo hacen– refugiados colombianos.

Los principales objetivos que persigue el ACNUR, identificados en su *Supplementary appeal*, está el asegurarse de que los venezolanos necesitados de protección internacional puedan obtener acceso a los países

⁴⁰ Cada año, el ACNUR presenta un documento denominado *Global Appeal* que contiene el presupuesto programado y aprobado por los Estados miembros de su Comité Ejecutivo. Las necesidades adicionales que se presenten y que no estén contempladas en el *Global Appeal* son incluidas en documentos aparte denominados *Supplementary Appeals*.

a los que están buscando ingresar, obtener asilo u otra alternativa de protección; que los venezolanos reciban protección y apoyo para acceder a derechos y servicios básicos sin discriminación, especialmente aquellos que tienen necesidades y vulnerabilidades específicas; así como, otras acciones para el logro de soluciones.

En marzo de este año, el ACNUR publicó una nota de orientación sobre el flujo de venezolanos. En esta nota, instó a los Estados receptores a que continúen adoptando respuestas adecuadas y pragmáticas orientadas a la protección y basadas en las buenas prácticas de la región. Frente a la eventualidad de retrasos y desafíos que pueden suscitarse en estas respuestas, el ACNUR considera que los países receptores deben adaptar sus sistemas de asilo a la situación actual. En ese sentido, alentó a los Estados “a que consideren los mecanismos orientados a la protección que permita a los venezolanos una estancia legal con las salvaguardas adecuadas”. Estos mecanismos podrían ser –continúa el ACNUR– varias formas de protección internacional, incluidas aquellas bajo el derecho internacional de los derechos humanos, la protección temporal o acuerdos de estancia, visados o mecanismos migratorios laborales que permitan la residencia legal un tratamiento estándar similar a la protección internacional. Sin perjuicio de lo anterior –afirma el ACNUR–, debe respetarse el derecho de los migrantes venezolanos a solicitar asilo, especialmente, “en los procedimientos de expulsión o deportación o en el caso de la no renovación de los permisos de residencia”.

De acuerdo con lo comunicado por el ACNUR en la referida nota de orientación, todas las medidas que adopten los distintos gobiernos que reciben este gran flujo de migrantes, deberían observar los siguientes estándares mínimos:

- a. Legalidad: expedición de un documento oficial reconocido por todas las autoridades gubernamentales.

- b. **Accesibilidad:** los mecanismos deberían ser accesibles para todos los venezolanos, independientemente de su fecha de entrada al país de acogida. El ACNUR hace un llamado a que estos mecanismos sean gratuitos o tengan costos mínimos y que puedan ser realizados en varios lugares del territorio. También señala que no se debe privar de acceder a tales mecanismos a los migrantes irregulares o a quienes carecen de documentos de identidad.
- c. **Acceso a los derechos básicos:** se debería garantizar a los venezolanos sus derechos fundamentales y su acceso a servicios básicos.
- d. **Garantías de no retorno:** el ACNUR hace un llamado a que los venezolanos que accedan a estos mecanismos no sean deportados, expulsados o forzados de cualquier forma a retornar a Venezuela. Esta garantía debería estar garantizada en el documento de identidad oficial otorgado o a través de otros medios efectivos, como instrucciones claras para los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

Como se observa, las garantías mínimas que sugiere el ACNUR para los mecanismos que empleen los Estados receptores respecto de los migrantes venezolanos se encuentran incorporadas en las normas peruanas sobre migración y refugio. Aunque es pertinente advertir algunos matices, como el hecho de que el acceso a algunos mecanismos en el Perú sí requiere contar con documentos de identidad, o la indicación expresa del no retorno en los documentos oficiales que se expidan.

La citada nota de orientación del ACNUR de marzo de este año, al referirse a los procedimientos de asilo, hace una sugerencia muy relevante: alienta a los Estados de la región que hayan incorporado en su legislación la definición ampliada de la Declaración de Cartagena (caso peruano) a “considerar la aplicación de esta definición regional en el caso de los solicitantes de asilo venezolanos, incluso como base para tramitar los casos

de forma acelerada y simplificada”. El ACNUR también expresó la siguiente consideración: “que las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en el espíritu de la Declaración de Cartagena, resultando en una presunción refutable de las necesidades de protección internacional”.

En un primer instante, este pronunciamiento del ACNUR fue interpretado como un reconocimiento colectivo de esta oficina a los migrantes venezolanos como refugiados, lo que no resulta correcto si se observa el carácter condicional de la citada afirmación. Es más, se refiere a que lo que se encontraría incluido en el espíritu de la Declaración de Cartagena son las circunstancias generales que conducen a la salida de venezolanos de su país, lo que es distinto a decir que los venezolanos encajan dentro de la definición ampliada de Cartagena. Por tanto, no se aprecia la intención del ACNUR de reconocer a todos ellos como refugiados o un llamado a que los países de la región los reconozcan como tales; muy por el contrario, se verifica el respeto por parte del ACNUR a la discrecionalidad que asiste a los Estados al momento de determinar si una persona puede ser reconocida o no como refugiado.

Lo dicho se confirma con lo señalado por el representante del ACNUR en Venezuela, Roberto Meier, quien aclaró que en ningún momento el ACNUR había declarado a los emigrantes venezolanos como refugiados (Ciudad VLC, 13 de marzo de 2018).

3.1.4 Organismo Internacional para las Migraciones (OIM)

La OIM emite periódicamente diversos estudios sobre la migración venezolana a los distintos países de la región, a los cuales se continuará haciendo referencia en este trabajo, como la data correspondiente al éxodo venezolano descrito en páginas anteriores.

Este organismo ha realizado varios llamados de alerta a la comunidad internacional de que este problema migratorio podría llegar a equipararse a la crisis que ocurre en el mar Mediterráneo si siguen las tendencias actuales. En agosto de este año, el portavoz de esta organización, Joel Millman, afirmó que “esto está creciendo hasta un momento crítico que ya hemos visto en otras partes del mundo, particularmente en el Mediterráneo”. En relación con este problema, enfatizó que era la hora de “empezar a establecer prioridades, fondos y mecanismos para gestionar esto tan pronto como sea posible” (Europa Press, 24 de agosto de 2018).

La OIM se encuentra trabajando junto con el ACNUR de cara a la migración de venezolanos en la región. Así también, realiza el monitoreo de los flujos migratorios tanto a nivel nacional como regional a través de la llamada Matriz de Seguimiento de Desplazados (DTM); ofrece capacitaciones en materia de coordinación y gestión de campamentos (CCCM); brindando apoyo al establecimiento de centros de tránsito y de albergues temporarios; dando asistencia directa a migrantes, lo que incluye transporte y alimentos, además de proveer información relacionada con los requisitos de inmigración y regularización (OIM, abril de 2018).

Un notable aporte de la OIM que es pertinente mencionar es el “Plan de acción regional para el fortalecimiento de la respuesta a los flujos migratorios recientes de nacionales de Venezuela a América del Sur, Norteamérica, América Central y el Caribe” (2018). Este plan de acción ha sido realizado en base a un enfoque que incluye cuatro áreas prioritarias de intervención, las mismas que serán un importante referente al momento de abordar el tratamiento que el Perú otorga a los refugiados venezolanos.

La OIM puntualiza que aún existe brechas en la información y en el análisis, lo que hace necesario que se cuente con información variada y precisa para conocer cifras actuales, distribución geográfica y condiciones de vulnerabilidad de los migrantes. En ese sentido, menciona que el referido plan

de acción se ha realizado mayormente en base a información cualitativa compartida por los gobiernos, a la obtenida en visitas de campo realizadas por los equipos de la OIM, monitoreos de prensa y pedidos de asistencia específicos a los países más impactados (Plan de Acción 2018).

A continuación, se comparte un cuadro que contiene el enfoque del plan de acción regional formulado por la OIM para los flujos migratorios de venezolanos.

Cuadro N.º 4: Enfoque general del Plan de Acción de la OIM (2018)

ÁREAS PRIORITARIAS DE INTERVENCIÓN	DESAFÍOS	RESULTADOS	FINANCIAMIENTO
Producción y difusión de datos	<ul style="list-style-type: none"> No existe información precisa sobre el tamaño, la distribución y la dinámica de los flujos migratorios venezolanos en la región Dificultades con la coincidencia de datos entre países para comprender los flujos No hay datos disponibles para identificar a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad y, como consecuencia, orientar los servicios de asistencia. 	Mejorar el acceso de los gobiernos a datos relevantes sobre flujos migratorios venezolanos como base para diseñar medidas de preparación y respuesta	USD 4 870 332
Capacidad y coordinación	<ul style="list-style-type: none"> La capacidad de adaptación y/o ajuste de las entidades gubernamentales relacionadas con la gestión de la migración está bajo presión debido a los flujos a gran escala sin precedentes Los funcionarios públicos de respuesta de primera línea se enfrentan a un aumento en las cargas de trabajo y una complejidad creciente en las necesidades que deben abordarse de acuerdo con los estándares internacionales Los grandes flujos migratorios han desafiado claramente las respuestas tipo silo en términos de sectores, niveles de gobierno y mandatos de las agencias 	Apoyar a los gobiernos y sus socios a ajustar la capacidad operativa para gestionar los flujos migratorios venezolanos a gran escala de acuerdo con los estándares internacionales	USD 8 013 791
Asistencia directa y vulnerabilidad	<ul style="list-style-type: none"> Dificultades con el acceso a la salud y la educación, alojamiento temporal y seguridad alimentaria, particularmente en áreas de llegada inmediata Los servicios de asistencia y referencia disponibles no están lo suficientemente integrados para facilitar el acceso de los migrantes venezolanos en situaciones vulnerables Flujos migratorios altos y concentrados, así como la falta de documentación que agrava la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y la violencia de género, especialmente entre poblaciones indígenas y afrodescendientes, mujeres, niños y adolescentes no acompañados y otras minorías Infraestructura social sobrecargada en los países receptores 	Brindar asistencia oportuna a mujeres, hombres, niñas y niños venezolanos para apoyar sus necesidades diferenciadas al tiempo que se mitigan los riesgos de incidentes de protección	USD 9 308 907
Integración socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> Migrantes venezolanos pueden ser percibidos como factor de disminución tanto de las oportunidades de empleo como de emprendimiento de las comunidades locales El riesgo de problemas de salud pública relacionados con la migración a gran escala amenaza la perspectiva de integración socioeconómica Algunas comunidades receptoras y grupos de migrantes pueden no estar bien preparados para aceptar la diversidad social y cultural 	Equipar a los gobiernos y sus socios con nuevas políticas y herramientas operativas para el desarrollo socioeconómico e integración cultural de los migrantes venezolanos en las comunidades receptoras	USD 9 968 231

Fuente: Elaboración propia sistematizando la información contenida en el “Plan de acción regional para el fortalecimiento de la respuesta a los flujos migratorios recientes de nacionales de Venezuela a América del Sur, Norteamérica, América Central y el Caribe” de la OIM (2018).

El financiamiento que se indica en el citado plan corresponde a las estimaciones de la OIM respecto de lo que costará implementar atender en un periodo de dos años las áreas prioritarias de intervención en los países receptores o de tránsito que resulten más afectados con la migración venezolana.⁴¹ El monto total requerido (suma del financiamiento destinado a cada área prioritaria de intervención) asciende a 32 326 041 dólares.

Los cuatro puntos de atención prioritaria que el Plan de acción regional propone serán usados como referencia al momento de consolidar la respuesta que este trabajo propone a partir del diagnóstico que resulte de esta investigación.

3.1.5 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OHCHR)

El Consejo de Derechos Humanos ha sido el escenario multilateral en el ámbito de la ONU donde se ha producido por primera vez un pronunciamiento contundente de cara a la crisis que acontece en Venezuela. A través de la resolución de fecha 26 de septiembre de 2018, la mayoría de los países que integran este consejo reconoció que los cientos de miles de ciudadanos venezolanos que abandonan su país lo hacen obligados, entre otras cosas, “en razón de una crisis política, económica, social y humanitaria que afecta gravemente sus derechos humanos”.⁴² En ese sentido, el Consejo de Derechos Humanos expresó “su más profunda preocupación por las graves violaciones de los derechos humanos en el contexto de una crisis política,

⁴¹ La OIM indica que los principales países afectados con la migración venezolana son: a) de América del Sur: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela; b) de América Central: Costa Rica y Panamá; c) de América del Norte: México; y d) del Caribe: Aruba, Curazao, Bonaire, Guyana, República Dominicana, y Trinidad y Tobago (Plan de Acción 2018 de la OIM).

⁴² Votaron a favor: Afganistán, Alemania, Australia, Bélgica, Brasil, Chile, Corea, Croacia, Ecuador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Georgia, Hungría, Islandia, Japón, México, Panamá, Perú, Reino Unido, Ruanda, Suiza y Ucrania; votaron en contra: Pakistán, Burundi, DRC China, Cuba, Egipto y Venezuela; se abstuvieron: Angola, Arabia Saudita, Etiopía, Irak, Kenia, Kirguistán, Mongolia, Nepal, Nigeria, Filipinas, Qatar, Túnez, Togo, EAU, Senegal y Sudáfrica.

económica, social humanitaria” según se relata en el informe del ACNUDH de junio de 2018.

Nótese que las exhortaciones del Consejo de Derechos Humanos contenidas en la precitada resolución se limitan a exhortar al Gobierno de Venezuela a aceptar asistencia humanitaria para afrontar la escasez y para colaborar con el ACNUDH y los mecanismos del Consejo. Esto, pese a que el informe del ACNUDH de junio de 2018 atribuye a agentes del Estado las distintas violaciones de derechos humanos documentadas. No obstante, la resolución solicita al ACNUDH preparar un informe exhaustivo por escrito sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela que será sometido al Consejo de Derechos Humanos en su 41º periodo de sesiones, así como un informe oral, en las sesiones 40º y 42º de información actualizada sobre la situación de los derechos humanos.

Lo anterior quiere decir que tomaría alrededor de un año que el Consejo de Derechos Humanos pueda pronunciarse nuevamente sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, lo que no asegura que lo haga en un tenor más fuerte o condenatorio. Un pronunciamiento de mayor calibre por parte de este órgano ayudaría a agilizar las coordinaciones multilaterales para asistir a la recomposición del respeto de los derechos humanos en Venezuela y, por ende, a los síntomas que fluyen de su crisis. El Perú tiene una tarea importante en ese sentido como miembro de este consejo hasta el año 2020.

3.2 Ámbito de la Organización de los Estados Americanos

Al tratarse de una organización regional, la OEA ha constituido el principal espacio donde se ha ventilado la problemática venezolana. Son diversos los órganos donde se ha analizado y discutido este problema, y constituye la base más importante para el diseño de una respuesta regional al desafío de la migración venezolana, así como a sus causas de origen,

debido a que son los países que integran esta organización los inmediatamente afectados por los síntomas externos de dicha crisis.

3.2.1 Asamblea General de la OEA y otros órganos

En este ámbito, debe identificarse dos bloques importantes en función a la postura que han adoptado respecto de este tema: uno formado por los países que de forma continua han buscado que se aprueben mecanismos en la OEA para ejercer presión internacional sobre Venezuela para que restaure el orden democrático; y otro formado por los países que integran el voto duro en contra de que la OEA intervenga de cualquier forma en los asuntos internos de Venezuela.

Desde 2016, se ha puesto en la agenda de la OEA la crisis venezolana. El Secretario General de esta organización, Luis Almagro, quien asumió el cargo en mayo de 2015, ha desempeñado un papel importante para que así sea, sumado al apoyo de los países que han considerado que la OEA debe tomar acciones concretas respecto de este tema.

Luego de intentos que no prosperaron para lograr una resolución sobre Venezuela en la OEA, marzo de 2017 fue un mes crucial para la agitación de las aguas en esta organización y avanzar hacia una respuesta regional. El 23 de marzo de ese año, 14 países de la OEA (entre ellos el Perú, Estados Unidos y México) prepararon una declaración que dejaba abierta la posibilidad de pedir la suspensión de Venezuela de la OEA (Diario Las Américas, 23 de marzo de 2017). Esta declaración respondía al pedido del Secretario General de suspender a Venezuela si no había elecciones generales y por haber violado la Carta Democrática Interamericana de 2001.

Ante la decisión del Tribunal Supremo de Justicia de subrogarse en las competencias de la Asamblea Nacional, el 31 de marzo de 2017, el Secretario General convocó con carácter de urgencia una reunión del Consejo Permanente para que los Estados evalúen la aplicación de la Carta

Democrática a Venezuela. La reunión del Consejo Permanente se llevó a cabo el 3 de abril y culminó con la aprobación de una resolución donde se declara que “las decisiones del Tribunal Supremo de Venezuela de suspender los poderes de la Asamblea Nacional y arrogárselos a sí mismo son incompatibles con la práctica democrática y constituyen una violación al orden constitucional de la República Bolivariana de Venezuela” (OEA, 3 de abril de 2017).

Venezuela respondió a esta resolución, que por primera vez mostraba un revés para este país en la OEA, anunciando su salida de dicho organismo (a hacerse efectiva en 2019) (El Mundo, 27 de abril de 2017).

De forma previa a la 47ª Asamblea General de la OEA de 2017, se dispuso la celebración de dos reuniones de cancilleres para lograr consensuar una resolución que exprese una postura oficial condenatoria de la OEA respecto de Venezuela, pero dicho consenso no se logró por el voto del Caribe (El Nuevo Herald, 21 de junio de 2017). Esta profunda división se prolongó durante la Asamblea General de la OEA celebrada en julio de ese año (Esposito, 2017): la ausencia de una resolución atizó los cuestionamientos sobre si esta organización resultaba efectiva para atender el problema venezolano.

El 19 de julio de 2017, Almagro publicó un tercer informe sobre la situación de Venezuela donde acusa al Gobierno de haber cometido crímenes de lesa humanidad. Días después, el 26 de julio, 13 países miembros de la OEA (incluidos el Perú, Estados Unidos y México) instaron a Nicolás Maduro a suspender la convocatoria de elecciones para la Asamblea Constituyente que se iba a producir en Venezuela cuatro días después y exigieron el respeto a la Constitución venezolana, la voluntad popular, los derechos humanos y el orden democrático (EFE, 26 de julio de 2017). Este esfuerzo comportaría el germen del Grupo de Lima cuyas principales acciones serán abordadas más adelante.

Posteriormente, ante el anuncio de Nicolás Maduro, a inicio de este año, de adelantar las elecciones presidenciales, el 23 de febrero de 2018, el Consejo Permanente aprobó una resolución por la que solicitó al Gobierno venezolano reconsiderar la convocatoria realizada e implementar las medidas necesarias para evitar el agravamiento de la situación humanitaria. Pese a esto, el Gobierno venezolano prosiguió con las elecciones programadas y se volvió a proclamar a Nicolás Maduro como Presidente hasta el 2025.

Ante ello, el 5 de junio de 2018, la Asamblea General, durante su 48º Periodo Ordinario de Sesiones, logró la aprobación de una resolución sobre la situación en Venezuela (OEA, 5 de junio de 2018). En esta, se declaró que el último proceso electoral llevado a cabo en Venezuela carece de legitimidad y se reiteró que se había ocurrido una “alteración inconstitucional del orden constitucional de Venezuela [sic]”, tal y como fue declarado en la resolución del 3 de abril del año anterior. Respecto del problema específico que ocupa a este trabajo, se instruyó al Consejo Permanente para que, “en coordinación con las instituciones humanitarias e internacionales competentes, identifique las medidas apropiadas para apoyar a los Estados Miembros que están recibiendo un creciente número de migrantes y refugiados venezolanos”.

Siguiendo este mandato, el Secretario General convocó al Consejo Permanente a una sesión extraordinaria para analizar la situación migratoria originada por la situación en Venezuela. Destacan las palabras del Secretario General al afirmar que el éxodo venezolano que experimenta la región “se ha transformado en el éxodo más grande que ha existido en la historia del hemisferio occidental” (Infobae, 29 de agosto de 2018). Antes del inicio de la referida sesión, el diputado de la Asamblea Nacional (controlada por la oposición), Francisco Sucre, señaló que el Parlamento había solicitado al Consejo Permanente que se declare una “crisis de refugiados” en la región y que se tipifique a los migrantes venezolanos como refugiados (La Vanguardia, 5 de septiembre de 2018).

Durante la mencionada sesión del Consejo Permanente, que contó con la presencia de representantes del ACNUR y de la OMI, el Secretario General enfatizó que “ningún país puede enfrentar esta oleada de migrantes y refugiados de forma aislada” y como tal afirmó que “el abordaje debe ser colectivo con un enfoque de responsabilidad compartida” (OEA, 5 de septiembre de 2018). También, en esta reunión se anunció la creación de un grupo de trabajo para analizar este problema.

Finalmente, mediante la Orden Ejecutiva N.º 18-03 de la Secretaría General de la OEA, de fecha 7 de septiembre de 2018, se estableció el “Grupo de trabajo para abordar la crisis regional de migrantes y refugiados venezolanos”. Para ello, se designó al doctor David Smolansky, político venezolano en el exilio, como coordinador de este grupo y a la doctora Betilde Muñoz-Pogossian, directora del Departamento de Inclusión Social de la OEA, como co-coordinadora. Uno de los propósitos de este grupo de trabajo es producir un informe que evalúe la escala completa de la crisis de migrantes y refugiados venezolanos e iniciar la ejecución de acciones de movilización de recursos para atender esta crisis. La Orden Ejecutiva señala que el enfoque a emplearse sea uno de derechos humanos y de responsabilidad compartida. Adicionalmente, se señala que el informe producto de este trabajo deberá incluir recomendaciones a los países receptores para enfrentar la crisis, así como atender y proteger mejor a los migrantes y refugiados, además de identificar oportunidades de cooperación regional.

De acuerdo con lo que se ha visto, la OEA ha servido como un espacio regional para estudiar y debatir el tema de fondo de la situación venezolana, aunque con un alcance limitado. Resultan importantes los esfuerzos por crear iniciativas para una respuesta a nivel regional frente a la que –como vemos y aunque hay opiniones disidentes– ya es considerada una crisis de migrantes y de refugiados. Los frutos de los trabajos que se vienen proyectando en esta instancia serán de vital importancia para el manejo del masivo flujo de venezolanos en el Perú.

3.2.2 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

La CIDH, en el ámbito de su competencia, se ha detenido a analizar la grave situación de los derechos humanos en Venezuela. Así lo ha hecho en el último año a través de su informe de país sobre la situación de derechos humanos en Venezuela denominado “Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela” (aprobado el 31 de diciembre de 2017). En este informe, la CIDH analiza la situación de los derechos humanos en Venezuela; el impacto que ha tenido sobre estos el debilitamiento de la institucionalidad democrática, el incremento de la represión, la violencia y la inseguridad; y examina la situación de los derechos políticos, la libertad de expresión, la protesta social y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, resaltando, a su vez, las afectaciones específicas a personas y colectivos en situación de mayor riesgo.

En su informe, la CIDH manifiesta su preocupación por la migración forzada producto de la crisis venezolana. Este órgano describe que la migración obedece a múltiples causas “entre las que destacan la migración forzada como mecanismo de supervivencia como consecuencia de la grave crisis situación que afecta al país, en particular a los efectos que vienen ocasionando la escasez de alimentos, medicamentos y tratamientos médicos, y la violencia e inseguridad” (2017: 26).

Sobre los problemas de los migrantes, la CIDH pidió tomar nota de los obstáculos a los que estos se enfrentan como la ausencia de canales legales, regulares y seguros para migrar, lo que los obliga a recurrir a canales clandestinos (marinos y terrestres) que ponen en riesgo su vida. Así también, señaló que los cierres de fronteras por parte del Estado venezolano, como las ocurridas en agosto de 2015 (frontera con Colombia) y en diciembre de 2016 (frontera con Brasil), podían ocasionar la violación del derecho a buscar y recibir asilo de los migrantes venezolanos (2017: 249-250). Otros de los desafíos de los migrantes a los que hace mención la CIDH son la falta de

seguridad física, de documentación, violencia sexual, abusos y explotación, trata de personas, así como la falta de acceso a los derechos y servicios básicos. La CIDH señaló también que, entre los afectados, también se encuentran personas pertenecientes a comunidades indígenas (2017: 250).

A partir del citado informe y con datos adicionales sobre la situación de los migrantes, el 3 de marzo de 2018, la CIDH emitió la Resolución N.º 2/18 sobre la migración forzada de las personas venezolanas. Cabe resaltar que la CIDH considera que el crecimiento exponencial de los cientos de miles de venezolanos se debe a que estos se han visto forzados a migrar para sobrevivir de “las violaciones masivas a los derechos humanos, así como de la grave crisis alimentaria y sanitaria que viene enfrentando Venezuela como consecuencia de la escasez de alimentos y medicamentos”. Esta migración busca –señala la referida resolución– “preservar derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros”. Como puede observarse, la CIDH usa el lenguaje contenido en la Declaración de Cartagena de 1984, lo que reafirma cuando este órgano exhorta a los Estados a aplicar, si así corresponde, la definición ampliada de refugiado que esa declaración establece.

Un elemento importante de la referida resolución es que la CIDH hizo énfasis en el principio de responsabilidad compartida, que, como se ha visto, se ha venido repitiendo en la opinión de distintos actores que se encuentran abordando este problema. Así, la CIDH considera que “la grave y compleja crisis de la migración forzada de personas venezolanas a otros países tiene un alcance transfronterizo y, como tal, requiere de una respuesta regional e internacional basada en la responsabilidad compartida y el respeto y garantía de los derechos humanos de estas personas”. Esto no es sino la expresión de la naturaleza internacional de la migración, la que se comentó en el capítulo I de esta investigación. Así las cosas, la CIDH propone que la asistencia de los Estados Miembros de la OEA debe estar dirigida tanto a los venezolanos que

permanecen en su país (a través de la ayuda humanitaria) como a quienes han emigrado (ofreciendo la protección que requieren).

La exhortación que hace la CIDH a los Estados Miembros de la OEA respecto de la migración forzada de venezolanos puede resumirse en los puntos que se indican a continuación:

- a. Garantizar la aplicación de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, si corresponde, además de la existencia de procedimientos justos y eficientes para la satisfacción de las necesidades básicas de los solicitantes de asilo.
- b. Considerar la adopción de respuestas colectivas de protección a los venezolanos, como la determinación del reconocimiento de la condición de refugiado de manera grupal (*prima facie*).
- c. Garantizar el ingreso al territorio y el respeto al principio de reunificación familiar.
- d. Respetar el principio y derecho de no devolución de solicitantes de asilo, lo que incluye la prohibición de rechazo en frontera y la prohibición de expulsiones colectivas.
- e. Implementar mecanismos para la identificación de personas que precisan de protección internacional y de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.
- f. Expandir canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de la migración a través de la progresiva expansión de la liberalización de visas, así como regímenes de facilitación de visas de fácil acceso u otras medidas.
- g. Proteger y brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción.

- h. Adoptar medidas dirigidas a garantizar el apoyo internacional y la responsabilidad compartida en el rescate, recepción y alojamiento de personas venezolanas.
- i. Garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas apátridas.
- j. Implementar una estrategia coordinada de alcance regional e internacional, basada en la responsabilidad compartida y desde un enfoque de derechos humanos para dar respuesta a la rápida y masiva situación de personas que se están viendo forzadas a migrar de Venezuela. Fortalecer la asistencia técnica y financiera a los principales países receptores de personas venezolanas, así como asegurar y facilitar el paso libre de la asistencia humanitaria y permitir a las personas que prestan esta asistencia un acceso rápido y sin obstáculos.
- k. No criminalizar la migración de personas venezolanas, evitando el cierre de fronteras e implementando medidas positivas para luchar contra la discriminación y la xenofobia.
- l. Garantizar el acceso igualitario a la justicia, incluyendo la justicia transfronteriza, para violaciones a derechos humanos.
- m. Prevenir, investigar, procesar y sancionar la trata de personas.
- n. Implementar medidas que promuevan la integración social y resiliencia de los venezolanos.
- o. Brindar facilidades a la CIDH para que pueda monitorear la situación de las personas venezolanas y brindar asistencia y cooperación técnica en materia de respeto a los derechos humanos.

Las medidas que comprenden la exhortación de la CIDH a los Estados, si bien están referidas a la migración forzada en general de los venezolanos, son aplicables al tema del refugio porque, como migrantes, también están

expuestos a los mismos problemas y requieren similar protección, aunque presentan una mayor situación de vulnerabilidad.

3.2.3 Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

Si bien aún no hay ningún caso sometido a la competencia contenciosa o consultiva de la Corte IDH sobre los derechos de los migrantes y refugiados, en algunos países se está analizando en la vía judicial doméstica peticiones relacionadas a este tema. En ese sentido, de cumplirse con los requisitos, eventualmente, estos casos podrían ser elevados a la jurisdicción internacional de la Corte IDH. De ocurrir esto, esta corte internacional podría pronunciarse a través de una sentencia con carácter vinculante para el Estado demandado y para aquellos cuya legislación interna considera a las sentencias de la Corte IDH como de observancia obligatoria o como criterio de interpretación de derechos humanos.

Es importante advertir que, en el caso peruano, el Tribunal Constitucional ha señalado que las sentencias de la Corte IDH son de observancia obligatoria, incluso cuando son emitidas en casos en los que el Estado peruano no haya sido parte (respecto de su fundamentación). Así lo señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia del 21 de julio de 2006, recaída en el Expediente N.º 2730-2006-PA/TC:

12. La vinculatoriedad de las sentencias de la Corte IDH no se agota en su parte resolutive (la cual, ciertamente, alcanza sólo al Estado que es parte en el proceso), sino que se extiende a su fundamentación o ratio decidendi, con el agregado de que, por imperio de la CDFT [Cuarta Disposición Final Transitoria] de la Constitución y el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, en dicho ámbito la sentencia resulta vinculante para todo poder público nacional, incluso en aquellos casos en los que el Estado peruano no haya sido parte en el proceso.

(Subrayado añadido)

3.3 La respuesta del Grupo de Lima

Ante el agravamiento de la ruptura del orden democrático y constitucional en Venezuela, y ante la dificultad de emprender mecanismos efectivos respecto de este problema en la OEA, el 8 de agosto de 2017, se formó el Grupo de Lima con la firma de la “Declaración de Lima” por parte de los 12 Cancilleres que se dieron cita en esta ciudad.⁴³ En esta declaración, entre otras cosas, los Cancilleres condenaron la ruptura del orden democrático en Venezuela, así como “la violación sistemática de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la violencia, la represión y la persecución política, la existencia de presos políticos y la falta de elecciones libres bajo observación internacional independiente”; también declararon que Venezuela no cumplía con los requisitos ni obligaciones de los miembros del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Asimismo, los firmantes expresaron su seria preocupación por la crisis humanitaria que enfrenta Venezuela y su condena al Gobierno por no permitir el ingreso de ayuda humanitaria (alimentos y medicinas).

Desde entonces, el Grupo de Lima ha constituido un bloque a partir del que varios países de la región se han pronunciado sobre los distintos atentados que ha sufrido el orden democrático y el estado de Derecho en Venezuela. Este espacio también ha servido para denunciar en reiteradas oportunidades la violación sistemática de derechos humanos y de las libertades fundamentales, persecución política y la existencia de presos políticos, no sin instar a este país para que ponga fin a las mismas. Respecto de estos problemas, el Grupo de Lima ha ofrecido su disposición para ayudar a la restauración de la institucionalidad democrática, el respeto de los

⁴³ La Declaración de Lima del 8 de agosto de 2017 cuenta con las firmas de los cancilleres y representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. Las declaraciones o comunicados conjuntos posteriores a la Declaración de Lima varían en lo que concierne a los países que los suscriben.

derechos humanos y la plena vigencia del estado de derecho en Venezuela (comunicados conjuntos 013-18⁴⁴ y 017-18⁴⁵).

En relación con el enorme flujo de migrantes venezolanos, lo que incluye la problemática de los refugiados, el Grupo de Lima ha expresado de forma reiterada su preocupación por el éxodo de miles venezolanos, lo que han atribuido a la crisis humanitaria que se vive en ese país (Declaración Conjunta 001-18⁴⁶; Comunicado Conjunto 008-18⁴⁷; Comunicado Conjunto 009-18⁴⁸). Además de expresar su preocupación, los gobiernos de los países integrantes del Grupo de Lima se han comprometido a ampliar e impulsar acciones de cooperación internacional para el fortalecimiento e las capacidades de la región frente a esta problemática y han instado a la comunidad internacional a apoyar estos esfuerzos (Declaración Conjunta 001-18). Adicionalmente, junto con reiterar su compromiso de brindar asistencia y protección a los venezolanos tanto fuera como dentro de su país, los países solicitaron al Gobierno de Venezuela establecer mecanismos para el acceso de ayuda humanitaria y un sistema para el intercambio de informaciones epidemiológicas con los países vecinos para coordinar esfuerzos frente a enfermedades, en especial, en las zonas de frontera (Comunicado Conjunto 008-2018).

El compromiso de los países del Grupo de Lima también se ha hecho evidente con la convocatoria que estos hicieron, a través del Comunicado

⁴⁴ Suscrito el 11 de agosto de 2018 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú.

⁴⁵ Suscrito el 9 de octubre de 2018 por los gobiernos de Argentina, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía.

⁴⁶ Suscrita el 23 de enero de 2018 por los cancilleres de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía.

⁴⁷ Suscrito el 18 de mayo de 2018 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía.

⁴⁸ Suscrito el 21 de mayo de 2018 por los gobiernos de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía.

Conjunto 009-2018, a una reunión de alto nivel que convoque a las autoridades responsables del tema migratorio y de refugio, a fin de intercambiar experiencias y definir los lineamientos de una respuesta integral que incluya lo relacionado a facilidades migratorias y documentos de identidad. Esta reunión se realizó el 15 de junio de este año en Lima y sus objetivos específicos fueron intercambiar información sobre las fortalezas y debilidades de los países de la región para hacer frente a las crecientes cifras de migrantes venezolanos, concertar medidas de cooperación entre los países participantes y definir programas para trabajar con las instituciones y organizaciones internacionales de cooperación involucradas en la materia. También, los Estados participantes aceptaron que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú asuma la Secretaría de Coordinación para el intercambio de información normativa y buenas prácticas en materia consular, migratoria y de refugio (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 15 de junio de 2018).

En el Comunicado Conjunto 009-2018, los gobiernos también expresaron que estaban considerando la posibilidad de realizar contribuciones financieras a los organismos internacionales competentes para fortalecer las capacidades institucionales de los países en la región, especialmente los países vecinos, para atender el flujo migratorio de venezolanos.

En forma posterior, se convocó a una reunión del Grupo de Lima a realizarse el 25 de septiembre de este año en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York para analizar una respuesta regional al problema migratorio. Días previos a la reunión, refiriéndose a la reunión, el Canciller Néstor Popolizio señaló que el tema migratorio “es un tema que ha desbordado las políticas nacionales” y que precisaba de “un enfoque regional y multilateral” (El Comercio, 22 de septiembre de 2018). Por su parte, el Presidente Martín Vizcarra acotó previamente a la reunión que los países tenían que contemplar el aspecto humanitario de la situación y “buscar el equilibrio también entre las

propias necesidades del país [para] que no sean afectadas por esta migración” (América Noticias, 24 de septiembre de 2018). Además de los países miembros del Grupo, esta reunión contó con la presencia de representantes de la banca multilateral y regional, y de distintas agencias de las Naciones Unidas. En esta reunión se reafirmó la necesidad de abordar este problema bajo un enfoque internacional, integral y coordinado, así como de contar con un fondo humanitario de emergencia, para el que se debe conseguir financiamiento internacional para ayudar a los países receptores en sus esfuerzos frente a esta situación migratoria (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina, 25 de septiembre de 2018).

Por tanto, el Grupo de Lima ha desempeñado el rol de un fuero con objetivos no solo políticos, al lograr pronunciamientos conjuntos y reiterados sobre la crisis que se presenta en Venezuela en diversos ámbitos, sino que no ha dejado de atender las consecuencias sociales y humanitarias que esta crisis ha desatado. En consecuencia, puede afirmarse que la respuesta de los países integrantes del Grupo de Lima tiene una doble dimensión: mostrar su disposición a ayudar a la atención de la crisis desatada dentro de Venezuela y responder al llamado de los venezolanos, tanto los que se encuentran dentro del país, como los migrantes y refugiados que están fuera de él.

Puede contemplarse dentro de los productos de esta concertación, el que los gobiernos de Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Paraguay y Perú hayan remitido a la señora Fiscal de la Corte Penal Internacional una comunicación (*referral*) por la que le solicitan iniciar investigaciones sobre la comisión de crímenes de lesa humanidad acontecidos en Venezuela desde el 12 de febrero de 2014 (Corte Penal Internacional, 2018). Para ello, los gobiernos mencionados hicieron referencia al informe de la CIDH “Instituciones democráticas, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela” de diciembre de 2017, el “Informe del Secretario General de la OEA y el Panel de expertos independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela” de mayo de 2018, y el informe

“Violaciones de derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: un espiral descendente que no parece tener fin de junio de 2018” del ACNUDH.

3.4 El rol de la cooperación internacional

Un papel fundamental recae en las fuentes de financiamiento y de cooperación internacional en general, las mismas que coadyuvan a que los países que se encuentran soportando el enorme flujo de migrantes venezolanos, como la que se ha producido en la región, puedan contar con mayores recursos para ello. Como se ha precisado al inicio de este trabajo, la realidad de las crisis migratorias en la actualidad muestra que los países menos desarrollados son los inmediatamente afectados por las crisis migratorias y de refugiados, lo que implica una carga demasiado pesada para asumir de forma aislada.

En esa línea, la comprensión de que la migración es un problema con consecuencias internacionales brinda sustento a que esta conlleve a la respuesta por parte de la comunidad internacional. Al respecto, con acierto se ha considerado que resultan aplicables los tres pilares aprobados por la ONU (2009) sobre responsabilidad para proteger (R2P): i) el estado tiene la R2P a su población; ii) la comunidad internacional debe ayudar a los Estados para que cumplan esta responsabilidad y, iii) en caso de que el Estado no pueda o no quiera proteger su población, es la comunidad internacional quien debe asumir este compromiso. Como lo menciona Türk, la primera manifestación del papel que cumple la comunidad internacional es el realizado a través del trabajo del ACNUR (2013: 40), pero también debe tenerse en cuenta, en armonía con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (2016), la participación de la comunidad internacional a través de la cooperación internacional.

La cooperación internacional también encuentra su sustento en los principios de solidaridad y de responsabilidad compartida que alimentan el régimen internacional de los refugiados, de ahí la importancia de contar con el compromiso de la comunidad internacional, especialmente, de los países que conforman el sistema de las Naciones Unidas. Así lo afirma también Jorge Familiar, vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, quien sostiene que la situación migratoria suscitada no es un asunto exclusivamente regional, lo que se refleja en el hecho de que se haya multiplicado el trabajo de asistencia y la presencia de organismos multilaterales, la que, sin embargo, no es suficiente (Citado por Manetto, 2018). Este funcionario de la oficina regional del Banco Mundial ha enfatizado que es importante la unión de fuerzas y el apoyo a los países de la región para atender esta situación.

4. TRATAMIENTO POR PARTE DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN AL ÉXODO DE LOS VENEZOLANOS

Este acápite pretende describir el tratamiento que los países de la región han otorgado a los solicitantes de refugio venezolanos. Dado que la respuesta de los Estados no se ha enfocado exclusivamente en los refugiados sino en los flujos migratorios de venezolanos en general, se incluirá otras medidas contempladas aparte de las orientadas a los refugiados. Para que esta descripción resulte de utilidad a esta investigación, se ha preferido hacer un mayor detenimiento comparativo en los países de la región que, de acuerdo con los datos de la OIM y del ACNUR, reciben el mayor número de migrantes venezolanos, presenten números elevados de solicitantes de refugio, y que sean parte de la ruta migratoria seguida por los venezolanos hacia el Perú. Esto se debe a que la principal característica del actual escenario migratorio y de refugiados es precisamente que esta presenta números históricos. No obstante, también se incluirá comentarios respecto de otros países de la región a fin de advertir tendencias que puedan influir en el escenario que le toca enfrentar al Perú.

A partir de la información contenida en los Cuadros N° 2 y N° 3, Colombia, Ecuador y Brasil resultan útiles para examinar cuál es el tratamiento que han brindado al flujo de migrantes y refugiados pues además de ser los países con mayor recepción de venezolanos, también presentan un alto número de solicitudes de refugio, además de ser países limítrofes del Perú y, por tanto, de gran importancia para los flujos migratorios que el país experimenta. Esto último puede apreciarse con claridad en el mapa adjunto como Anexo N.º 2, el que indica las principales rutas de los venezolanos y los principales países receptores de venezolanos en la región. También ameritará comentarios lo que sucede en Argentina, Chile, Uruguay y Panamá.

4.1 Aspectos a considerar

Para la breve observación que se hará de lo que ocurre en los países de la región seleccionados como muestra –antes de comentar lo que ocurre en otros países de la región–, se ha considerado como criterios a utilizar los siguientes: a) política de admisión en frontera; b) mecanismos de regularización migratoria; c) trámite de solicitud de refugio; y d) algunas medidas implementadas en favor de migrantes y refugiados.

4.2 Países objeto de observación

4.2.1 Colombia

a. Política de admisión en frontera

Hasta el 30 de agosto de 2018, Colombia recibió 935 593 migrantes venezolanos (Migración Colombia, 2018), convirtiéndose en el país que ha recibido mayor afluencia de ciudadanos del referido país caribeño, lo que se entiende por su condición de país fronterizo y porque sirve de puente hacia terceros destinos. Colombia es también el país que cuenta con mayor número de venezolanos en situación migratoria regular. Del total de migrantes venezolanos, Migración Colombia estimó que, hasta el 30 de agosto de 2018,

468 428 estaban en situación regular, 361 399 en proceso de regularización y 105 766 eran migrantes irregulares.⁴⁹ Adicionalmente, más de 1 600 000 venezolanos contaban con Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) que les permitía múltiples ingresos y salidas entre Colombia y Venezuela.

Según Migración Colombia (2018), luego del agravamiento de la crisis venezolana, en el año 2015, la frontera entre Colombia y Venezuela presentó restricciones para el ingreso de venezolanos a su país vecino. A inicios de 2016, se habilitó un paso humanitario en la zona de frontera que permitió que, entre enero y agosto de ese año, más de 137 mil venezolanos ingresen a Colombia. Luego, los fines de semana entre el 30 de julio y el 6 de agosto del mismo año, Venezuela abrió su frontera temporalmente para que más de 110 mil venezolanos puedan comprar víveres, medicinas y atender situaciones familiares en Colombia. A partir del 13 de agosto de 2016, Venezuela reabrió su frontera con Colombia entre las 5:00 *a. m.* y 8:00 *p. m.*, lo que ocasionó el ingreso masivo de venezolanos a Colombia (hasta 50 mil por día). Muchos de estos ingresos eran de naturaleza pendular (personas que, dado que viven en zona de frontera, se mueven habitualmente entre dos países limítrofes).

En febrero de 2018, se creó el Grupo Especial Migratorio (GEM), compuesto por Migración Colombia, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Policía Nacional. Ese mismo mes, con un número de usuarios de la TMF que superaba el millón y medio, Colombia procedió a suspender la expedición de este documento que permitía la migración pendular.

En el mes de julio, Migración Colombia dispuso el aumento del control en la zona de frontera con Venezuela, entre otras cosas, por el elevado número de TMF falsos. Para ello, se habilitó a 60 funcionarios equipados con

⁴⁹ Superaron el tiempo de permanencia o ingresaron sin autorización.

dispositivos electrónicos para validar documentos de viaje, así como un sistema de reconocimiento biométrico de extranjeros en frontera.

b. Mecanismos de regularización migratoria

Como medida extraordinaria para regularizar al gran número de migrantes venezolanos, se implementó un Permiso Especial de Permanencia (PEP) que consiste en un permiso especial que se estampa en el pasaporte de los ciudadanos venezolanos para que puedan permanecer y trabajar en el país hasta por dos años. La primera fase de implementación se llevó a cabo en julio de 2017 y regularizó a cerca de 68 799 venezolanos (que habían ingresado al país antes del 28 de julio). En febrero de 2018, se habilitó una segunda fase de implementación del PEP para los venezolanos que hayan ingresado al país antes del 2 de febrero de 2018 por un puesto de control fronterizo oficial. Al 30 de agosto de 2018, 262 535 nacionales de Venezuela son portadores del PEP (OIM, septiembre de 2018).

Para iniciar la regularización de migrantes venezolanos irregulares que se encontraban en el país se creó, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el ACNUR, el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) que logró el registro de más de 442 mil ciudadanos venezolanos en situación irregular (Migración Colombia, 2018). El 2 de agosto, Colombia otorgó a los más de 442 mil venezolanos registrados el PEP, lo que reafirmó a ese país como el que alberga el mayor número de venezolanos en situación regular (ACNUR, agosto de 2018).

De forma adicional, el RAMV logró ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país, para establecer cuál era su perfil y cuáles eran sus necesidades específicas. De esta manera, se logró establecer que la población registrada en el RAMV estaba compuesta por un 50,2% de hombres y 49,8% de mujeres; y que el 26% eran menores y el 74% eran niños.

Asimismo, los principales estados de procedencia son Zulia (32,7%), Carabobo (10,1%), Táchira (7,3%) y Lara (6,6%) (OIM, septiembre de 2018).

c. Trámite de solicitud de refugio

Colombia es parte de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y suscriptor de la Declaración de Cartagena de 1984. El procedimiento para la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado está contemplado en el Decreto N.º 1067 de 2015 y se tramita ante el MRE de Colombia (MRE de Colombia, s.f.).

El artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto N.º 1067 define como refugiado a toda persona:

- a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; 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) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o
- c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.

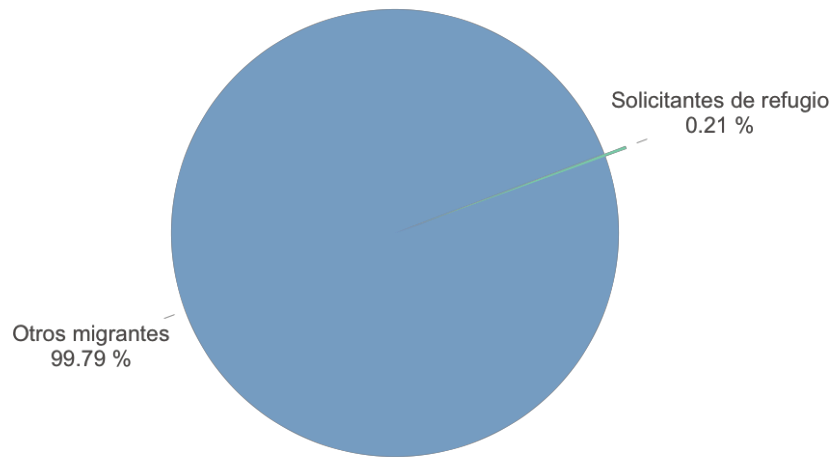
La primera y segunda definición, con algunas diferencias en esta última, han sido recogidas en la Ley del Refugiado peruana, pero la tercera definición no. La primera y segunda definición corresponden, salvo diferencias en el caso de la segunda, a la definición convencional y a la regional de refugiado, respectivamente.

La norma colombiana no establece un plazo dentro del que la autoridad competente, que es la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, deba decidir sobre una solicitud de reconocimiento de refugio. No obstante, sí se indica que el pronunciamiento debe realizarse dentro de un plazo razonable, dependiendo de la información y documentación aportada con la solicitud y a la complejidad del caso.

La solicitud de refugio puede ser presentada ante las autoridades de Migración cuando el interesado se encuentre ingresando por las fronteras, puertos, puertos o aeropuertos del país (No más Filas, Colombia, s.f.).

De acuerdo con el Operational Portal del ACNUR, al 30 de junio de 2018, 2057 ciudadanos venezolanos han solicitado ser reconocidos como refugiados en Colombia. Esta cifra llama poderosamente la atención pues, al ser Colombia el país que presenta el mayor ingreso de venezolanos, sería lógico esperar que se presente también un número elevado de solicitudes de refugio. Una explicación a esto puede encontrarse en la implementación exitosa de mecanismos para que los venezolanos puedan permanecer legalmente en el país a cargo de Migración Colombia como el Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), la prórroga del PIP y el PEP. Adicionalmente, debe recordarse que para poder iniciar la regularización de la gran cantidad de venezolanos que se encontraban en situación irregular en Colombia (alrededor del 50%), se implementó el RAMV a miras de que estos migrantes puedan contar con un PEP-RAMV.

Gráfico N.º 9: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Colombia



Fuente: Elaboración propia con información del Operational Portal del ACNUR (2018) y la OIM (septiembre de 2018).

Cabe mencionar que el RAMV respondió a una política por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia de preferir alternativas al reconocimiento del refugio, con la finalidad de facilitar la integración de los venezolanos y evitar que sufran restricciones al momento de trabajar. Al respecto, la Canciller colombiana María Ángela Holguín precisó: "vamos a hacer [...] el registro de todos los venezolanos que están en Colombia, precisamente para poder darles [el] estatus de migrantes y evitarnos el estatus de refugio precisamente porque queremos que los venezolanos se integren a Colombia" (Notiamérica, 19 de marzo de 2018).

d. Algunas otras medidas implementadas en favor de migrantes y refugiados venezolanos

Desde agosto de 2017, los venezolanos con PEP pueden afiliarse al sistema de salud colombiano, medida que fue aprobada por el Ministerio de Salud de Colombia a través de su Resolución N.º 3015 del 18 de agosto de 2017 (Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 2017). Por su parte, los nacionales venezolanos que se encuentren de manera irregular pueden tener acceso a la atención de urgencias. La OIM (septiembre, 2018)

menciona que los datos oficiales arrojan que se atendieron 47 892 casos de urgencias de venezolanos durante el primer semestre de 2018; se administraron 152 000 dosis de vacunas; y se detectó 11 casos de sarampión y 1 de difteria.

El RAMV ha permitido que el Gobierno de Colombia, con la información obtenida en este, pueda establecer mesas de trabajo intersectoriales para atender necesidades específicas de los venezolanos a partir de la información obtenida.

El ACNUR (2018), en su reporte sobre la situación de Venezuela de junio de 2018, da cuenta de algunas de las medidas que se han implementado:

- a. El ACNUR se encuentra liderando junto con la OIM un Grupo Interagencial de Fronteras (GIF) compuesto por seis agencias de la ONU y 12 ONG. Este grupo se encuentra encargado de la coordinación y planificación multisectorial entre sus miembros y las autoridades del Gobierno colombiano (principalmente el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres).
- b. Para la atención a la niñez se ha implementado una red de 7 centros de atención para niños a lo largo del país, apoyado por el Grupo de Trabajo de Migración Mixto liderado por el ACNUR y la OIM.
- c. El ACNUR se encuentra coordinando la respuesta de cascos blancos argentinos que brindan asistencia de salud básica en el puente Simón Bolívar, principal punto de cruce fronterizo con Venezuela.
- d. Se ha gestionado la reubicación de comunidades indígenas, como la conformada por 55 indígenas venezolanos Yukpa a un lugar seguro y culturalmente apropiado (vivían debajo de un puente y sufrieron ataques por un grupo armado no identificado).

Además de la ayuda canalizada a través del ACNUR, la comunidad internacional también ha contribuido con la atención a los nacionales venezolanos mediante asistencias tales como el envío de un buque hospital y el envío de 18,5 millones de dólares destinados a la situación migratoria (Estados Unidos); la entrega de 6 millones de euros para la atención humanitaria (Unión Europea); así como asistencia del Programa Mundial de Alimentos de la ONU (PMA) (El Tiempo, 22 de agosto de 2018).

4.2.2 Ecuador

a. Política de admisión en frontera

El reporte de la OIM de septiembre de 2018 reporta el ingreso de más de 209 mil venezolanos a Ecuador. Solo entre enero y agosto de este año, se registró 641 353 entradas de venezolanos y 524 857 salidas, lo que arroja un saldo migratorio de 116 419 nacionales de ese país caribeño. El principal punto de ingreso a Ecuador se produce en el Centro Nacional de Atención Fronteriza de Rumichaca (frontera con Colombia) y la mayor salida a través del Centro Binacional de Atención Fronteriza de Huaquillas (frontera con Perú) (OIM, septiembre de 2017). Solo alrededor del 20% de venezolanos permanecen en Ecuador, mientras que el resto continúa una larga travesía hacia países como Perú y Chile.

El 8 de agosto de 2018, frente a la llegada masiva de venezolanos al país (fluctuaciones entre 2700 y 3000 hombres mujeres y niños, con picos de 4000 por día en la primera semana de agosto), el Gobierno de Ecuador declaró el estado de emergencia de la movilidad humana en las provincias fronterizas de Carchi, Pichincha y El Oro (ACNUR, 10 de agosto de 2018). El ACNUR menciona que el 20% de venezolanos que llegaron a Ecuador (incluidos mujeres y niños en situación de riesgo, familias monoparentales o personas con discapacidad) mostraron necesidades específicas de protección y otras vulnerabilidades que requerían asistencia urgente.

Posteriormente, el Gobierno ecuatoriano dispuso la exigencia obligatoria del pasaporte a todas las personas que entren a Ecuador a partir del 18 de agosto de 2018. Vale precisar que la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) de ese país establece en su artículo 84 que los ciudadanos de países sudamericanos pueden ingresar al país presentando su documento de identidad. El sustento de esta medida, en palabras de la Cancillería de Ecuador, está en la intención de esta última en evitar el tráfico de personas y mejorar el control de sus fronteras al haberse identificado casos de trata y tráfico de migrantes venezolanos (Miranda, 2018). Lo mismo fue afirmado por el Ministro del Interior quien agregó una exhortación al Gobierno venezolano para que “de una vez, haga todos los esfuerzos políticos y, sobre todo, sociales con el fin de que sus ciudadanos no tengan que pasar por la muy difícil situación de dejar su país” (El País, 18 de agosto de 2018).

Mientras que Ecuador implementó un “corredor humanitario” para que los venezolanos puedan ingresar al Perú (que había ordenado una medida similar) y no ingresen a su territorio (El Comercio, 24 de agosto de 2018), un Juzgado de Quito dejó cautelarmente sin efecto la exigencia de pasaporte a los migrantes venezolanos en la frontera ecuatoriana a pedido de la Defensoría del Pueblo de Ecuador (El País, 25 de agosto de 2018). Esta medida cautelar ha dejado en suspenso la exigencia de pasaporte por 45 días, tiempo en el que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador debe presentar a la corte un plan de contingencia si quiere seguir aplicando esta medida.

Muchos de los venezolanos que llegan a Ecuador arriban con un estado de salud muy pobre, requiriendo tratamiento médico inmediato. Debido a la poca presencia institucional en la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia, los migrantes venezolanos se encuentran expuestos al tráfico de personas, a abusos y explotación (ACNUR, Supplementary Appeal, 2018).

b. Mecanismos de regularización migratoria

Alrededor de 90 mil venezolanos han podido obtener residencia temporal para poder viajar y permanecer de forma temporal en Ecuador (Operational Portal del ACNUR al 30 de septiembre de 2018) gracias al Estatuto Migratorio suscrito entre Ecuador y Venezuela en 2010 y aprobado por la Asamblea Nacional ecuatoriana en 2011. Por otra parte, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) permite a los nacionales de países de la Unasur solicitar la residencia temporal para un periodo de 2 años (artículo 85). Según cifras aportadas por el Canciller José Valencia, unos 50 mil venezolanos se encuentran gestionando su visado de permanencia en Ecuador (El Tiempo, 23 de agosto de 2018).

Como podrá advertirse, el número de venezolanos en situación irregular aún es alto (alrededor de 60 mil), razón por la que la Cancillería ecuatoriana ha previsto implementar desde octubre de este año el otorgamiento de una visa electrónica para agilizar y facilitar la regularización de ciudadanos extranjeros, en particular, de los venezolanos en situación irregular (El Universal, 28 de septiembre de 2018). Esta novísima visa electrónica incluye el registro de una firma electrónica para su emisión, código bidireccional y control de especie, así como garantías para la inviolabilidad de la información, puede ser descargada por el beneficiario desde su celular y se incluye información adicional de acuerdo con el tipo de visa de la que se trate.

c. Trámite de solicitud de refugio

Ecuador es parte de la Convención de 1951, el Protocolo de 1967 y suscriptor de la Declaración de Cartagena de 1984. El artículo 98 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana establece que será reconocida como refugiada toda persona que:

1. Debido a temores fundamentados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones

políticas, que se encuentre fuera de su país de nacionalidad, y no pueda o quiera, a causa de dichos temores, acogerse a la protección de su país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él.

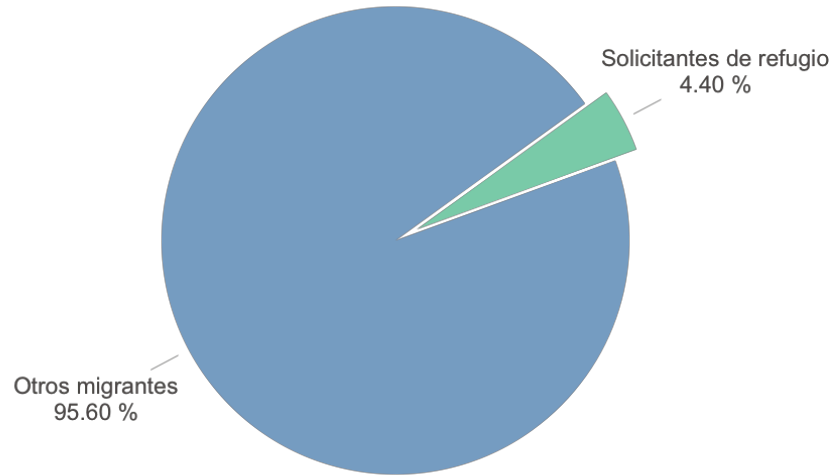
2. Ha huido o no pueda retornar a su país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y no pueda acogerse a la protección de su país de nacionalidad o residencia habitual.

El reconocimiento de la condición de refugiado tiene una naturaleza declarativa, civil, humanitaria, apolítica y confiere un estatuto de protección internacional a la persona.

Así, la legislación ecuatoriana incluye tanto la definición convencional de refugiado y una definición similar a la definición ampliada de Cartagena. La norma también establece que los procedimientos deben ser individualizados, calificada por la autoridad de movilidad humana y resuelta en un plazo de tres meses que podrá extenderse por 30 días cuando el caso requiera de mayores elementos de juicio para su decisión (artículos 99, 100 y 101 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana). La Dirección General de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, es la unidad encargada de procesar las solicitudes presentadas en Ecuador, apoyar a los refugiados para su integración a la comunidad y de velar por sus derechos. La solicitud es analizada por la Comisión para Determinar la Condición de Refugiado.

Al 30 de septiembre de 2018, el número de solicitudes de refugio presentadas por venezolanos en Ecuador ascendió a 9215 (ACNUR, octubre de 2018) lo que representa el 2,5% del total global de solicitantes de refugio venezolanos y el 15,02% del total de solicitantes de refugio en Ecuador (MRE de Ecuador, 2018).

Gráfico N.º 10: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Ecuador



Fuente: Elaboración propia con información del Operational Portal del ACNUR (2018) y de la OIM (septiembre de 2018).

d. Algunas otras medidas implementadas en favor de migrantes y refugiados venezolanos

Las autoridades ecuatorianas trabajan estrechamente con el ACNUR, tanto a nivel nacional como local. Así, instituciones ecuatorianas involucradas son el Viceministerio de Movilidad Humana y el subsecretario de protección internacional, la oficina del Defensor Público, el Defensor del Pueblo, asimismo distintas organizaciones de la sociedad civil. El ACNUR también coopera con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación, y el Ministerio de Economía e Inclusión Social (ACNUR, Supplementary Appeal, 2018). Esta agencia también promueve la cooperación con gobiernos locales y municipalidades para garantizar que los refugiados y solicitantes de refugio puedan beneficiarse de programas sociales y de servicios comunitarios.

4.2.3 Brasil

a. Política de admisión en frontera

La principal vía de acceso de venezolanos a Brasil es a través del Estado de Roraima, frontera terrestre con Venezuela, donde hubo altercados con los pobladores de ese lugar lo que produjo que migrantes venezolanos salgan de Brasil (BBC, 20 de agosto de 2018). De acuerdo con cifras de la OIM (septiembre de 2018) son más de 75 mil los ciudadanos venezolanos que se encuentran en Brasil.

b. Mecanismos de regularización migratoria

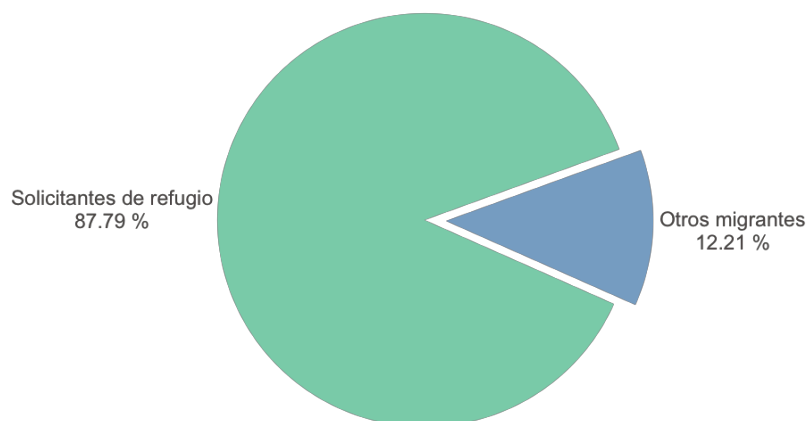
La principal vía de acceso a Brasil, el Estado de Roraima, ha estado sujeto a diversos decretos e incluso medidas judiciales que han pretendido regular el flujo de ciudadanos venezolanos que ingresaban a esa ciudad, con el fin de no afectar el planeamiento demográfico (El Tiempo, 6 de agosto de 2018). El Gobierno de Brasil buscó facilitar la migración regular de brasileños a través de medidas como la Portaria Interministerial N.º 9 de marzo de 2018 que permitía permanecer y trabajar temporalmente en el país por dos años en calidad de residente temporal.

c. Trámite de solicitud de refugio

La gran mayoría de venezolanos opta por solicitar refugio para ingresar a Brasil, solicitud que es analizada por el Comité Nacional para Refugiados (CONARE). Al 30 de septiembre de este año, fueron presentadas 65 846 solicitudes de refugio por parte de venezolanos en Brasil, lo que representa más del 80% del total de ingresos a ese país.

Una posible explicación al enorme número de solicitudes de refugio (a diferencia del otro país limítrofe Colombia) es la dura política fronteriza brasileña y el reforzamiento de su frontera norte.

Gráfico N.º 11: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Brasil



Fuente: Elaboración propia con información del Operational Portal del ACNUR (2018) y de la OIM (septiembre de 2018).

d. Algunas otras medidas implementadas en favor de migrantes y refugiados venezolanos

Para el caso específico de Roraima donde se presentó múltiples casos de venezolanos en necesidad de asistencia humanitaria se implementó en febrero de 2018 medidas de emergencia para su atención. Adicionalmente, se implementó una estrategia de reubicación voluntaria para que los venezolanos puedan encontrar oportunidades en otras ciudades de Brasil.

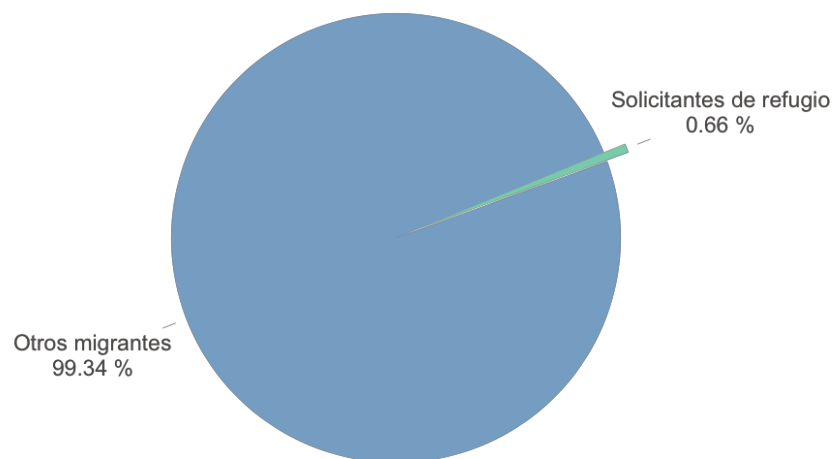
4.2.4 Otros países de la región

Lo que sucede en otros países de la región es bastante revelador y evidencia una relación entre el número de solicitantes de refugio y mecanismos de regularización migratoria accesibles y efectivos. Si estos últimos funcionan de manera óptima, la cantidad de solicitudes de refugio que se presentan son relativamente escasas.

El caso de **Argentina** llama mucho la atención pues los migrantes venezolanos que han llegado a ese país han preferido optar por vías regulares para permanecer en ese país. Lo que ha facilitado esto es que Argentina haya aplicado a los ciudadanos venezolanos el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes y Asociados del Mercosur, lo que ha tenido una excelente acogida como vía de regularización. Entre enero y mayo de 2018, en Argentina se otorgaron un total de 19 821 residencias a venezolanos, de las cuales 2 642 son permanentes (OIM, septiembre de 2018).

De los más de 95 mil venezolanos en ese país, solo 630 recurrieron a la solicitud de refugio.

Gráfico N.º 12: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Argentina

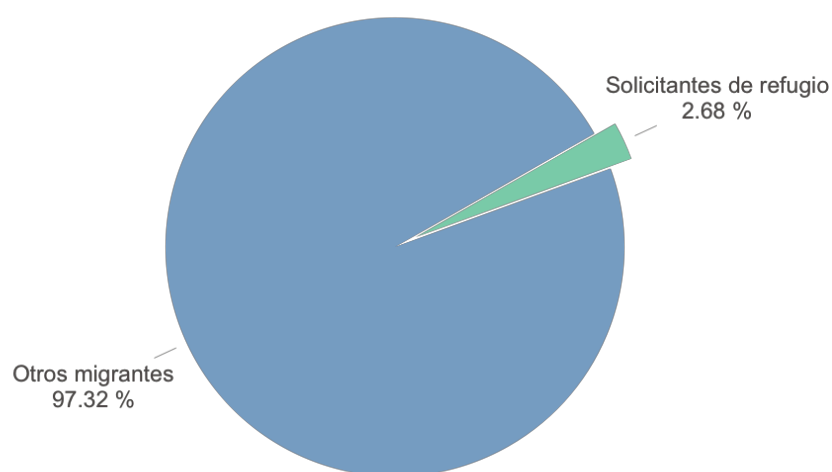


Fuente: Elaboración propia con información del Operational Portal del ACNUR (2018) y de la OIM (septiembre de 2018).

Chile también presenta un porcentaje bajo de solicitantes de refugio respecto del total de ciudadanos venezolanos que ha acogido. Como mecanismos de regularización cuenta con la Visa de Responsabilidad Democrática (se tramita en Venezuela), creada en abril de 2018, y la realización de un proceso de regularización extraordinaria. Entre 2015 y 2017, Chile otorgó más de 120 mil permisos de residencia entre definitivos y temporales (sujeto a contratos, estudios o temporarias) (OIM, septiembre de 2018).

De los más de 108 mil venezolanos que ingresaron a Chile, el porcentaje de solicitantes de refugio es de alrededor de 2,68%.

Gráfico N.º 13: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Chile

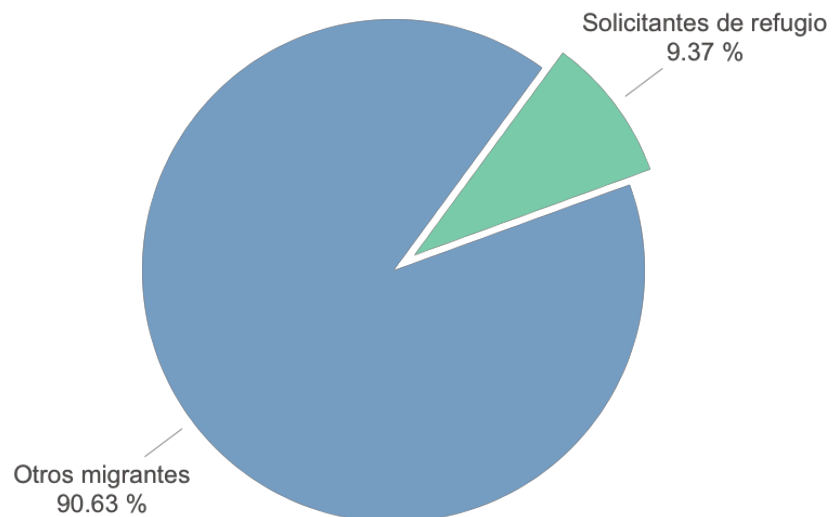


Fuente: Elaboración propia con información del Operational Portal del ACNUR (2018) y de la OIM (septiembre de 2018).

En **Panamá**, el porcentaje de solicitantes de refugio es algo mayor. A partir de octubre de 2017, Panamá exige a los venezolanos una visa sellada para ingresar a su territorio. Los mecanismos de regularización consisten en permisos ordinarios y extraordinarios. Hasta abril de 2018 se concedió 9362 de estos permisos (OIM, septiembre de 2018).

De los más de 75 mil venezolanos que se encuentran en Panamá, el número de solicitantes de refugio representa el 9,37%.

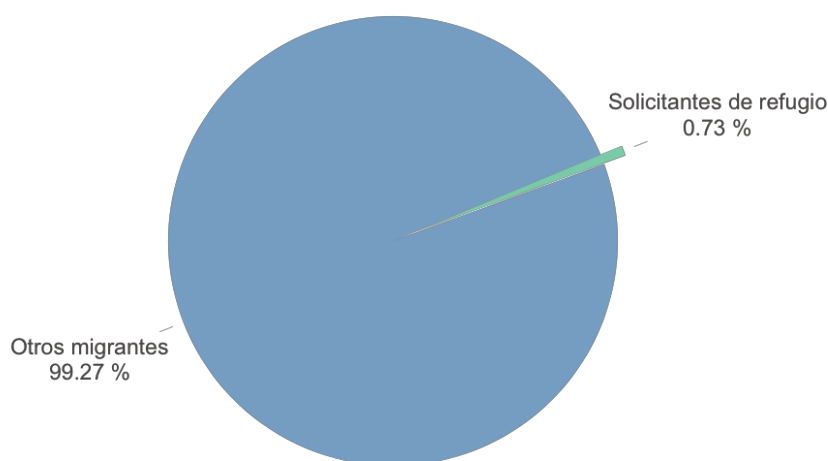
Gráfico N.º 14: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Panamá



Fuente: Elaboración propia con información del Operational Portal del ACNUR (2018) y de la OIM (septiembre de 2018).

Uruguay, que también admite como mecanismo de regularización migratoria la aplicación del Acuerdo de Residencia del Mercosur presenta, al igual que Argentina, un porcentaje de solicitantes de refugio ínfimo. Su Dirección Nacional de Migración otorgó 861 residencias temporarias de enero a marzo de 2018; mientras que el Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay recibió 2867 solicitudes de residencia permanente por parte de venezolanos (OIM, septiembre de 2018).

Gráfico N.º 15: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en Uruguay



Fuente: Elaboración propia con información del Operational Portal del ACNUR (2018) y de la OIM (septiembre de 2018).

Mención especial merece el caso de los países del **Caribe** pues, aunque mantienen estrechos vínculos políticos con Venezuela, ninguno de ellos ha adoptado algún tipo de permiso especial en favor de los ciudadanos venezolanos. Quizás esa misma estrecha relación política con Venezuela sea la causa de lo señalado. Debe mencionarse también que la mayoría de los países caribeños carecen de normativa de regulación del refugio (HRW, 2018b).

CAPÍTULO III: LOS SOLICITANTES DE REFUGIO VENEZOLANOS EN LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

Luego de haber identificado los principales elementos que deben considerarse para analizar el tratamiento que el Estado peruano ha otorgado a los solicitantes de refugio venezolanos, este capítulo pretende abordar la respuesta peruana a esta situación particular, lo que incluye necesariamente contemplar cuál es el escenario que toca enfrentar y su impacto en las políticas que deba implementar el Perú. En forma adicional, se esbozará algunas alternativas de respuestas para la situación planteada sin dejar de advertir algunos desafíos y recomendaciones.

1. EL ESCENARIO ACTUAL PARA EL PERÚ

Los capítulos anteriores han aportado los dos grandes marcos que orientan al Perú al momento de plantear su respuesta a las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. A nivel jurídico internacional, el Perú debe observar el régimen internacional de los derechos humanos, el régimen internacional del derecho de los refugiados y otros elementos que, aunque sin naturaleza vinculante, orientan las políticas de los Estados en materia migratoria y de refugiados. En el ámbito jurídico doméstico, el tratamiento a los solicitantes de refugio se encuentra regulado por las disposiciones contenidas en la Ley del Refugiado y su reglamento, así como en las normas pertinentes recogidas en la Ley de Migración y en su reglamento, además de las disposiciones específicas respecto de los refugiados incluidas en otras normas (por ejemplo, en el ámbito laboral y de salud).

Pero, como se mencionó en el primer capítulo, el tratamiento a los solicitantes de refugio no se encuentra orientada exclusivamente por el marco

jurídico, sino que también toma en cuenta los objetivos de política exterior del Estado, especialmente, en el ámbito de la política migratoria, la protección de los derechos humanos y la promoción de la democracia. Ya en el segundo capítulo se ha visto cómo el Perú ha podido promover, tanto a nivel regional como multilateral, acciones frente a la crisis que atraviesa Venezuela. Su compromiso con la democracia también se ha visto reflejado cuando el Presidente Kuczynski, en su Mensaje a la Nación del 28 de julio de 2017, junto con reiterar que la defensa de la democracia era uno de los principios básicos de la política exterior peruana, manifestó la voluntad del Perú de aunarse a los esfuerzos regionales para impedir que prosiga la descomposición de la institucionalidad democrática en Venezuela, así como para resolver la crisis humanitaria que vive ese país (Perú21, 28 de julio de 2017).

Otros factores orientadores de la respuesta peruana lo conforman el comportamiento de otros actores internacionales, en especial, los organismos y foros tanto internacionales como regionales que han tomado acciones respecto del problema del éxodo venezolano, así como el tratamiento que otros países de la región han brindado a este último.

1.1 Sobre los ciudadanos venezolanos que ingresan al Perú

Según Migraciones, son más de 466 000 los ciudadanos venezolanos que permanecen en el país entre el 1 de enero al 4 de octubre de este año (Migraciones, 5 de octubre de 2018). Esta cifra representa un incremento frente al número informado a fines de agosto de 2018, que ascendía a más de 414 mil (Migraciones, 28 de agosto de 2018) y que está recogida en el último reporte de la OIM (septiembre, 2018).

Con el agravamiento de la crisis venezolana, la migración de los nacionales de ese país fue aumentando considerablemente. Entre los años 2014 y 2016, el ingreso de venezolanos fue de alrededor de 50 mil personas por año (Migraciones, 2018: 20), mientras que ya en el 2017 la cifra alcanzó los 223 165 (las salidas de ese año fueron de 113 342) (Migraciones, 2018).

La diferencia entre ingresos y salidas (109 823) representa a la población venezolana que decidió permanecer en el país. Migraciones señala que una diferencia notable entre ingresos y salidas (migración neta o saldo migratorio) ya se apreciaba en el 2016, aunque esta era mucho menor (aproximadamente 10 mil) (Migraciones, 2018: 20).

Durante el 2018, el número de ingresos de venezolanos viene siendo superior a los años anteriores. Según Migraciones (2018), hasta septiembre de este año, los ingresos fueron de 605 733 y las salidas de 175 883, produciendo un saldo migratorio de 429 850. En el siguiente cuadro, puede verse la variación de los ingresos y salidas por cada mes.

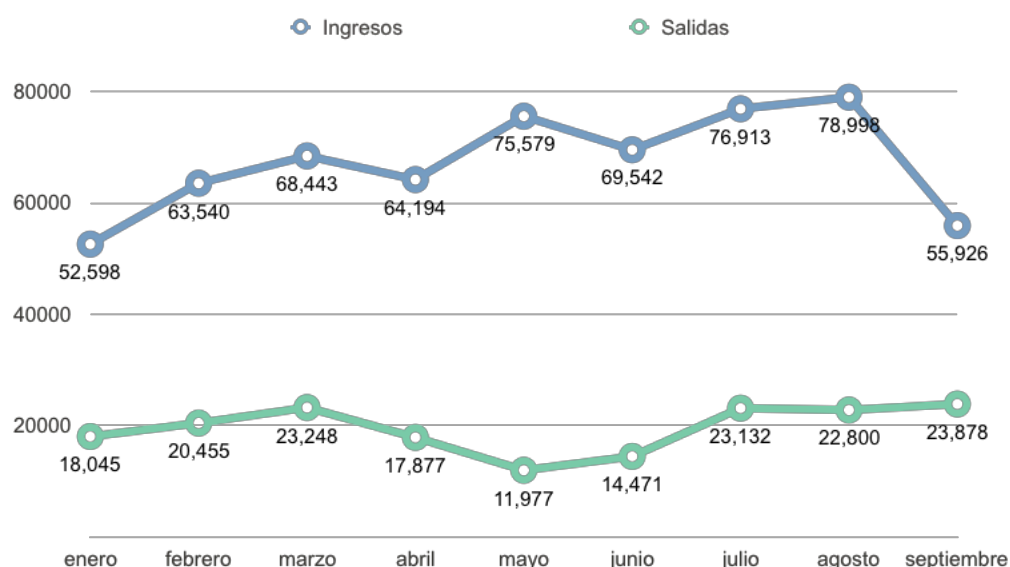
Cuadro N.º 5: Entradas y salidas de ciudadanos venezolanos al Perú durante el 2018

MES	ENTRADAS	SALIDAS	SALDO
enero	52,598	18,045	34,553
febrero	63,540	20,455	43,085
marzo	68,443	23,248	45,195
abril	64,194	17,877	46,317
mayo	75,579	11,977	63,602
junio	69,542	14,471	55,071
julio	76,913	23,132	53,781
agosto	78,998	22,800	56,198
septiembre	55,926	23,878	32,048

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

Contempladas gráficamente, estas cifras permiten tener una idea de las fluctuaciones de los ingresos de ciudadanos venezolanos al Perú, los que, como se verá, responden a factores de naturaleza externa e interna.

Gráfico N.º 16: Entradas y salidas de ciudadanos venezolanos al Perú durante el 2018



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

El notable incremento de la afluencia de venezolanos se entiende a partir de hechos como las medidas más estrictas de control migratorio en Colombia que empezó a exigir pasaporte desde el 8 de febrero de este año y la suspensión de la emisión de la TMF en ese mismo mes. Los picos de ingresos de venezolanos suelen responder a factores como, por ejemplo, las elecciones presidenciales realizadas en Venezuela en mayo de este año y rumores en redes sociales que infundieron temor en los ciudadanos venezolanos sobre posibles medidas drásticas por parte de su gobierno, llámese el cierre de fronteras. Ese evento coincide con la enorme cifra de ingresos al Perú reportada en ese mes.

La caída de ingresos que se aprecia en septiembre de este año coincide con la exigencia de pasaporte de Perú como requisito para el control migratorio y, precisamente, el mes anterior, se registró ingresos récord que se produjeron al anuncio de esta medida, impulsados también por el “corredor humanitario” implementado por Ecuador. Sobre la exigencia de pasaporte, Migraciones informó que en las primeras 24 horas de vigencia de este requisito, el promedio de ingresos diario de venezolanos se redujo a la mitad

(1630), frente a cifras de tres semanas antes que llegaron a 5193 en el Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) Tumbes y que luego se redujeron a un promedio de 3500 ingresos al día (Migraciones, 26 de agosto de 2018).

De esta manera, se ha presentado un constante flujo migratorio que podría seguir prolongándose e intensificándose de la mano con el posible empeoramiento de las distintas crisis que tienen lugar en Venezuela. Otros eventos alentadores de la migración son los anuncios de cierre de fronteras, medidas represivas en Venezuela, nuevas medidas de control migratorio (días previos a que estas surtan efecto), entre otros. La actual tendencia de los flujos migratorios de venezolanos podría tener consecuencias como el desborde de la capacidad de los puntos de control fronterizo, población venezolana en necesidad de ayuda humanitaria y atención urgente, crecimiento geométrico de las solicitudes de refugio, entre otros elementos propios de una crisis migratoria.

Para realizar una aproximación de los venezolanos que se encuentran en el Perú, resultan útiles las matrices de seguimiento de desplazamiento (DTM) aplicadas por la OIM a las personas provenientes de Venezuela en el CEBAF Tumbes, en el Puesto de Control Fronterizo (PCF) Santa Rosa (Tacna) y en Lima. Las 3 DTM con las que se cuenta hasta la fecha permiten realizar un monitoreo del flujo de migración venezolana en el Perú y fueron hechas entre setiembre y octubre de 2017 (ronda 1), entre diciembre de 2017 y enero de 2018 (ronda 2), y entre abril y mayo de 2018 (ronda 3), respectivamente.

Los resultados de la DTM ronda 3 (OIM, julio de 2018)⁵⁰ muestran que, de las 1636 personas encuestadas, el 59,5% son hombres y el 40,5% son mujeres. En lo que concierne a la edad, los mayores rangos etarios se

⁵⁰ Se encuestó a 700 personas en Lima, a 775 en Tumbes y a 161 en Tacna.

encuentran entre los 18 y 24 años, así como entre lo 25 y 29 años. Junto con ello, la mayoría de las personas encuestadas fueron solteras (61,1%).

El referido estudio muestra también que, del total de la población encuestada, el 34,8% cuenta con algún nivel de educación básica regular,⁵¹ mientras que las personas que cuentan con algún nivel de educación superior completo o incompleto conforman un porcentaje de 65,2%.⁵² Así también, el 81,5% contaba con trabajo antes de dejar su país.

Resulta relevante mencionar que, al tiempo de elaboración del DTM ronda 3, el 90,7% de personas encuestadas ingresó al Perú con calidad migratoria de turista. Un 94,3% utilizó pasaporte para ingresar al país, un 78,4%, certificado o partida de nacimiento, y un 12,4% presentó su cédula de identidad.

El último censo del INEI (2017) señala que el alto número de venezolanos en el Perú ha convertido a estos en el 24,6% de extranjeros que se encuentran en el país (la segunda más alta). Un 86,6% de la población venezolana se encuentre en Lima y Callao, un 2,8% en La Libertad y un 2% en Arequipa (Gestión, 16 de octubre de 2018).

Sobre el nivel socioeconómico de los migrantes venezolanos que llegan al país, Maeshiro (2018) señala que este ha ido cambiando y que los datos evidencian que los primeros en llegar corresponden a sectores de mayor poder adquisitivo, mientras que es más frecuente que en los último grupos se encuentre un mayor número de personas en situación de necesidad.

⁵¹ Dentro de este porcentaje, el 85,8% tiene secundaria completa, el 9,1% no completó la secundaria, el 4,6% tiene primaria completa, y el 0,5% no completó esta última (OIM, julio de 2018).

⁵² Dentro de este porcentaje, el 47% logró completar sus estudios universitarios y el 26,4%, sus estudios técnicos. Mientras tanto, un 23,3% no logró concluir sus estudios superiores (técnicos o universitarios) (OIM, julio de 2018).

1.2 Las características del escenario que se presenta

Como se mencionó, el movimiento masivo de personas usualmente es motivada por factores de *push* y *pull* que generan focos de destino y origen en las migraciones (Forero, 2015: 98), perfectamente aplicables al movimiento de solicitantes de refugio. En el capítulo dos se mencionó tanto los factores que actúan como un *push* (la crisis multidimensional venezolana) y los factores *pull*, entre los que se puede mencionar las acciones que se toman en la arena internacional, los comunicados y exhortaciones de los organismos internacionales, los compromisos políticos del Perú expuestos en distintos ámbitos internacionales, etc. También puede sumarse como factores externos que empujan la migración venezolana hacia el Perú medidas en materia de política migratoria tomadas por otros países que tienen como efecto redireccionar o revertir el flujo de nacionales venezolanos hacia el Perú.

Adicionalmente a la realidad de estar frente a lo que muchos consideran una crisis migratoria, el Perú ha demostrado contar con una postura bastante clara y activa sobre lo que sucede en el interior del Estado venezolano. Esto le ha dado protagonismo al Perú como promotor de la democracia y como Estado comprometido con el respeto de los derechos humanos, manifestada en su disposición a ayudar tanto a los venezolanos que se encuentran fuera de su país como a aquellos que permanecen dentro de él en situación de necesidad. La respuesta del Perú ha sido clara al reiterar junto con otros países que la solución de la crisis venezolana, factor *push* de la enorme migración de venezolanos, encuentra su respuesta en la restauración del orden democrático.

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

tránsito para los colombianos y haitianos que atravesaban el país con la finalidad de llegar a Chile y a Brasil aprovechando la condición de la triple frontera andina (Perú, Bolivia y Chile) y la permeabilidad de la frontera entre Perú y Brasil en Madre de Dios (Pedemonte y Vásquez, citados por Jiménez, 2017: 39-40).

Prueba de que el Perú es actualmente un país de destino final de refugiados no solo son las decenas de miles de solicitudes de Permiso Temporal de Permanencia para ciudadanos venezolanos (PTP) y de reconocimiento de refugio que se tramitan en el Perú, sino que el monitoreo de la OIM en su tercera ronda (julio, 2018) muestra que, de las personas venezolanas encuestadas en Tumbes, el 95,6% tenía al Perú como su destino final, mientras que un 2,5% y un 1,9% de estas personas afirmaron tener como destino final a Chile y Argentina, respectivamente.

No puede dejar de notarse que el Perú, en sí mismo, presenta también atractivos alicientes para la llegada de migrantes venezolanos. Puede mencionarse la imagen de crecimiento económico que se ha consolidado en la región, la reducción de pobreza, la estabilidad política que ha podido superar episodios en la que esta ha parecido peligrar. El monitoreo realizado por la OIM (julio, 2018) muestra que las principales razones que motivaron a los venezolanos a venir al país fueron las condiciones económicas, la reunificación familiar, la buena red de connacionales y las facilidades otorgadas por el país para regularizar la calidad migratoria.

A todo lo anterior, puede sumarse los distintos pronunciamientos del Gobierno que han reiterado la disposición del Estado de acoger a los hermanos venezolanos y su papel protagónico dentro del grupo de países que abiertamente han acusado al actual Gobierno venezolano de ser el autor de la crisis producida en ese país. De esta manera, es claro que no ha pasado desapercibido para la población venezolana las manifestaciones de solidaridad y compromiso democrático manifestadas por el Gobierno del Perú,

tales como la implementación del Permiso Temporal de Permanencia para ciudadanos venezolanos (PTP) en 2017, la convocatoria a la primera reunión donde se instaló el denominado Grupo de Lima en 2017, la reconsideración de la invitación a Venezuela a la VIII Cumbre de las Américas celebrada en Lima en abril de este año, el haberse dirigido junto con otros países a la Fiscal de la Corte Penal Internacional, esto sin contar los denodados esfuerzos del Gobierno por atender las solicitudes y necesidades de los venezolanos que se encuentran en el país.

Otros factores que pueden mencionarse son los propios ciudadanos venezolanos en el Perú que, una vez establecidos en el país, han podido juntarse aquí con su familia o se encuentran a la espera de ella. No puede dejar de señalarse, asimismo, el rol de la sociedad civil y el de la opinión pública (principalmente a través de las redes sociales) que también han permitido mostrar a los venezolanos y al mundo el espíritu solidario de los peruanos, los que sanamente han podido contrastar con algunas posturas aisladas que estaban en desacuerdo con la migración de hermanos venezolanos, expresadas principalmente con fines políticos en el marco de las Elecciones Municipales de octubre de este año y que incluyeron, inclusive, una campaña de desinformación sobre este tema.

2. TRATAMIENTO A LOS SOLICITANTES DE RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

En este acápite, puede encontrarse los elementos que conforman el tratamiento que el Gobierno peruano ha dispuesto para atender al masivo flujo de ciudadanos venezolanos que han llegado al país y, entre ellos, a quienes hoy son solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado.

2.1 La política de control migratorio en las fronteras

En relación con los puestos de control fronterizo, el puesto de control fronterizo donde se registra el mayor ingreso de ciudadanos venezolanos es

el CEBAF Tumbes (frontera con Ecuador) y el segundo es el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (Lima). De acuerdo con datos de Migraciones, desde inicios de 2017 a junio de 2018, 462 661 personas procedentes de Venezuela ingresaron al Perú. De este total, el 78,8% efectuó este ingreso por la frontera norte en Tumbes; mientras que 191 544 venezolanos salieron del Perú por alguna frontera, de este número, el 58,98% lo hizo por la frontera sur en Tacna (OIM, julio de 2018).

Ante los elevados números de ingresos por parte de venezolanos al Perú, con la finalidad de procurar una migración más ordenada, segura y regular, Migraciones, a través de la Resolución de Superintendencia N.º 000270-2018, de fecha 24 de agosto de 2018, dispuso la exigencia obligatoria de pasaporte a los ciudadanos venezolanos, medida que se hizo efectiva desde las 00:00 horas del 25 de agosto de este año. Antes de la entrada en vigor de esta disposición, de acuerdo con los datos de Migraciones, de los cuatrocientos mil venezolanos que habían ingresado al país hasta esa fecha, el 80% (320 mil) lo hizo con pasaporte, mientras que el 20% (80 mil) lo hizo con cédula de identidad (Migraciones, 24 de agosto de 2018).

Contra la referida resolución, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos presentó una demanda constitucional de hábeas corpus ante el Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima para que sea dejada sin efecto. Este Juzgado, mediante Resolución de fecha 5 de octubre de 2018, dejó sin efecto la citada resolución de Migraciones y recomendó a las autoridades demandadas permitir, por razones humanitarias, el ingreso de venezolanos en estado de vulnerabilidad que no cuenten con pasaporte; asimismo, ordenó que se siga permitiendo el ingreso al territorio nacional sin la presentación de este documento de viaje a los cónyuges, padres e hijos de ciudadanos venezolanos que ya efectuaron el control migratorio, en aplicación del principio de unidad migratoria familiar e interés superior del niño.

La referida resolución judicial fue acatada por Migraciones, mediante la Resolución de Superintendencia N.º 000309-2018 del 5 de octubre de 2018, la que dejó sin efecto la resolución objeto de demanda. Asimismo, se hizo la precisión que, a través del Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/14, de fecha 22 de agosto de 2018, se dejó constancia expresa que, por razones humanitarias, el Estado Peruano permitiría el ingreso al territorio nacional de los ciudadanos venezolanos que porten solo cédula de identidad y no pasaporte, según el siguiente listado:

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

En la referida resolución, Migraciones indicó que continuaría cumpliendo con esta medida de excepción. No obstante, debido a que Migraciones impugnó la precitada resolución judicial, dicho juzgado concedió la apelación con efecto suspensivo (notificada a las partes el 15 de octubre último), es decir, que la resolución judicial de primera instancia quedó sin efecto en tanto el recurso de apelación es resuelto por el órgano superior (El Comercio, 17 de octubre de 2018).

Sobre este punto, puede mencionarse que la política asumida por el Perú responde a uno de los aspectos fundamentales con los que debe ser abordada la migración y es el de la seguridad nacional. De esta manera, la seguridad y la defensa nacional comportan el otro brazo de una respuesta por parte del Estado ante flujos migratorios: si bien debe garantizarse los derechos humanos de quienes ingresan al país, así como el cumplimiento de las obligaciones que el Estado tenga para con ellos, no debe de olvidarse que

es imprescindible la protección de la seguridad del país, lo que incluye, de acuerdo a los artículos 163 y 166 de la Constitución, la vigilancia y el control de las fronteras. La protección de la seguridad del país no solo es una cautela, sino un deber del Estado y, por tanto, necesariamente debe integrar las políticas que adopte el Gobierno.

Debe resaltarse que la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, respecto del derecho a la circulación (artículo 22) hace precisiones que no pasan desapercibidas, como lo señalado en su inciso 3, que reconoce que este derecho encuentra restricciones cuando se trata de proteger la seguridad nacional. La Corte IDH, en su Sentencia del 23 de noviembre de 2010 (“Caso Vélez Loo vs. Panamá”), señaló:

97. [...] en el ejercicio de su facultad de fijar las políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de derechos humanos.

Así las cosas, las excepciones dispuestas por el Gobierno en favor de venezolanos en situación de vulnerabilidad hacen que su política de control migratorio en frontera sea coherente con los compromisos en materia de derechos humanos que ha asumido el Estado peruano.

2.2 Mecanismos de regularización migratoria alternativos a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado

Hasta el 25 de agosto de este año, aproximadamente el 80% de venezolanos que ingresó al país lo hizo portando su pasaporte y el 20%, con su cédula de identidad (Migraciones, 24 de agosto de 2018). Por la disposición de Migraciones antes mencionada, se exigió el pasaporte a todos los venezolanos, salvo a aquellos incluidos en las excepciones previstas por la autoridad migratoria por encontrarse en situación de vulnerabilidad.

La gran mayoría de venezolanos han sido admitidos en la frontera con la calidad migratoria de turista (Migraciones, 19 de abril de 2018). Pues bien, esta calidad migratoria permite a los extranjeros quedarse en el país por un periodo no mayor a 180 días.

El camino que debe seguir una persona extranjera que quiera trabajar en el Perú, según las normas migratorias, es tramitar una visa de que le permita permanecer en el país, por ejemplo, bajo la calidad migratoria de trabajador. En este supuesto, se requiere que, con una visa de negocios o con una visa de turista y un permiso especial para firmar contratos, el ciudadano extranjero suscriba un contrato de trabajo y, luego de ello, tramite la visa correspondiente y el carné de extranjería respectivo. Todo esto es un proceso que puede tomar varias semanas y, lo más importante, precisa de requisitos que, ante una migración de cientos de miles de venezolanos, resultaría en extremo complicado que todos logren cumplir con los requerimientos necesarios.

A inicios de 2017, durante el gobierno del Presidente Kuczynski, con fundamento en los derechos humanos y la ayuda humanitaria, se implementó de forma pionera en la región el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) para ciudadanos venezolanos, a fin de facilitar que los notables flujos de migrantes venezolanos que se encontraban ingresando al país puedan permanecer en el Perú de forma regular y que, además, puedan acceder a un empleo, pagar impuestos y disfrutar de servicios básicos.⁵³ Son 3 los dispositivos legales que se han emitido de forma sucesiva conforme a su vencimiento para aprobar los lineamientos para el otorgamiento del PTP a los venezolanos.

⁵³ Conforme a su definición, el PTP es “un documento emitido por Migraciones que puede ser verificado en línea, a través del cual se acredita la situación migratoria regular en el país y que habilita a la persona beneficiaria a desarrollar actividades en el marco de la legislación peruana (artículo 6 del Decreto Supremo N.º 002-2017-IN).

Mediante un primer dispositivo, el Decreto Supremo N.º 002-2017-IN, de fecha 2 de enero de 2017, se aprobó los lineamientos para el otorgamiento del PTP para las personas de nacionalidad venezolana que hayan ingresado al Perú hasta antes de la entrada en vigor de este decreto, es decir, el 3 de febrero de 2017 (artículo 1). Esta solicitud podía ser presentada ante la Jefatura Zonal respectiva o la Gerencia de Servicios Migratorios de Migraciones, quienes resuelven en única instancia (artículo 3), en un plazo de 120 días hábiles contados desde la entrada en vigencia del citado decreto supremo (artículo 2).

Una vez otorgado el PTP, el beneficiario se encontraba facultado a trabajar formalmente en el territorio nacional, en el marco de la legislación peruana (artículo 12). Así también, como consecuencia de contar con el PTP, el ciudadano venezolano podía tributar, acceder a algunos servicios financieros, de salud y educación. El PTP tiene una duración de un año y, antes de su vencimiento, las personas deben optar por una de las calidades migratorias dispuestas en la Ley de Migraciones. Conforme a la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Migraciones, se establece que se asignará la calidad migratoria especial residente a quienes se les haya otorgado el PTP en el marco del Decreto Supremo N.º 002-2017-IN y podrán obtener el carné de extranjería.⁵⁴

Esta alternativa de regularización fue pionera en su tipo en la región y fue una manifestación concreta de la disposición del país a recibir ciudadanos venezolanos que deseen encontrar nuevas y mejores oportunidades de desarrollo en el país. Incluso, fue considerado por la CIDH como un ejemplo a seguir en la región (CIDH, 4 de abril de 2017). Por otro lado, la OIM resaltó

⁵⁴ Por mandato de la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N.º 001-2018-IN, la citada disposición es también aplicable respecto de los PTP expedidos al amparo de los otros decretos supremos que aprobaron lineamientos para el otorgamiento del PTP para las personas de nacionalidad venezolana.

que era una medida que protegía los derechos humanos de los migrantes en situación de vulnerabilidad (Migraciones, 10 de septiembre de 2017).

Para poder solicitar el PPT, de acuerdo con el Decreto Supremo N.º 002-2017-IN, las personas interesadas debían cumplir, de manera conjunta o concurrente, las siguientes condiciones (artículo 7):

- a. Haber ingresado legalmente al territorio nacional.
- b. Encontrarse en el territorio nacional antes de la entrada en vigor del citado decreto supremo.
- c. Encontrarse en el país en situación migratoria irregular como consecuencia del vencimiento de su autorización de permanencia o residencia; o que, estando en situación migratoria regular, opten por el PTP.
- d. No tener antecedentes penales o judiciales a nivel nacional e internacional.

Los requisitos establecidos para solicitar el PTP se encuentran señalados en el artículo 8 de los referidos lineamientos.⁵⁵ Dentro de los documentos que merecen comentarios, puede mencionarse a la copia de la cédula de identidad, el pasaporte y la ficha de canje internacional de INTERPOL. Estos documentos resultan necesarios para realizar un control de

⁵⁵ El artículo 8 del Decreto Supremo N.º 002-2017-IN establecía como requisitos para solicitar el PTP: “a) Formulario disponible en la página web de MIGRACIONES (www.migraciones.gob.pe.) debidamente llenado, en el que se consignará un correo electrónico a efectos de que se le notifique las comunicaciones que se emitan durante la tramitación del presente procedimiento; b) dos (2) fotos tamaño pasaporte a color con fondo blanco; c) copia simple del pasaporte o cédula de Identidad con el que registró su ingreso al país; d) declaración jurada de no poseer antecedentes penales y judiciales a nivel nacional e internacional, excepto para menores de edad e interdictos; e) ficha de Canje Internacional – INTERPOL, solo para mayores de edad con derechos y obligaciones civiles; y f) declaración jurada de no contar con medios económicos para solventar el pago del Derecho de trámite; o acreditar el pago del mismo. En caso de menores de edad, se presentará adicionalmente la partida o acta de nacimiento y declaración jurada de autenticidad del documento”.

identidad y de seguridad de los migrantes, no obstante, a muchos venezolanos les ha resultado complicado o imposible acceder a ellos. En efecto, son numerosos los casos reportados por Migraciones en los que se han presentado personas que cuentan con documentos de identidad deteriorados o ilegibles, que no cuentan con documentos de identidad, o no tienen partida de nacimiento (en caso de niños).

Otra dificultad que se les presenta a los venezolanos es la obtención de la ficha de canje internacional: documento que es difícil de conseguir no solo por las largas colas que se presentan en las sedes de las oficinas de la INTERPOL en Lima, sino también porque, precisamente, este trámite solo puede ser realizado en esta ciudad, lo que hace necesario que quienes quieran contar con el PTP deban trasladarse necesariamente a Lima para obtener dicho requisito. Estos factores desalientan o impiden a los venezolanos a proceder a solicitar el PTP.

También puede advertirse un aspecto fundamental respecto de este primer dispositivo: se contempló la posibilidad de regularización para quienes ingresen al país hasta un mes después de emitido el referido decreto. Teniendo en cuenta que el siguiente decreto se aprobó recién en julio de 2017, pasaron varios meses durante los que los crecientes números de venezolanos que ingresaron al país se encontraron sin opción de poder acceder al PTP, complicándose su situación migratoria o recurriendo a medidas que podían resultar no apropiadas pero que ayudaban a no incurrir en irregularidad y poder trabajar como la solicitud de refugio.

El 26 de julio de 2017, se aprobó el Decreto Supremo N.º 023-2017-IN que brindó la posibilidad a los venezolanos que ingresaron al Perú antes del 1 de agosto de ese año a solicitar el PTP (artículo 1), otorgando un plazo de 120 días hábiles para presentar la solicitud correspondiente, contados desde la entrada en vigor de dicho decreto (artículo 2). Posteriormente, con impulso de la Cancillería, el 22 de enero de 2018 se emitió el Decreto Supremo N.º

001-2018-IN que amplió este beneficio para los venezolanos que ingresen al territorio nacional hasta el 31 de diciembre de 2018 (artículo 1), otorgando como plazo para realizar la solicitud correspondiente hasta el 30 de junio de 2019 (artículo 2).

Ante la advertencia de que en tanto durase el trámite del PTP, los ciudadanos venezolanos precisaban de poder trabajar de manera regular, Migraciones, mediante la Resolución de Superintendencia N.º 0165-2018-MIG del 11 de mayo de 2018, implementó el “Acta de permiso de trabajo extraordinario-provisional” para que los ciudadanos venezolanos que se encontrasen tramitando el PTP puedan trabajar de forma provisional. Esta autorización tiene una vigencia de 60 días calendarios (prorrogable una sola vez) en tanto dure el trámite de aprobación del PTP. Pueden acceder a ella los mayores de 18 años y, una vez aprobado el PTP, pierde vigencia.

Con el fin de atender más solicitudes de PTP (entre otros trámites para ciudadanos extranjeros), Migraciones dispuso que, desde el 30 de mayo de este año, la atención de su sede central ubicada en el distrito de Breña sea durante las 24 horas (de lunes a sábado) (Migraciones, 30 de mayo de 2018).

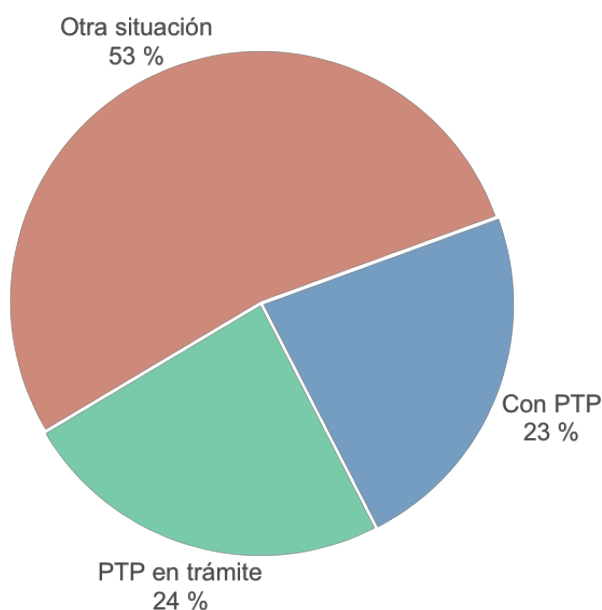
Finalmente, el Decreto Supremo N.º 007-2018-IN, del 18 de agosto de 2018, modificó los plazos establecidos en el Decreto Supremo N.º 001-2018-IN, de tal forma que solo puedan optar por el PTP aquellos ciudadanos venezolanos que hayan ingresado al país hasta el 31 de octubre de 2018 (artículo 1), pudiendo realizar la solicitud correspondiente hasta el 31 de diciembre de 2018 (artículo 2).

De acuerdo con las cifras reportadas por Migraciones, hasta la primera semana de octubre de 2018, más de 106 mil venezolanos ya contaban con el PTP, mientras que 114 mil solicitudes se encuentran en trámite (Migraciones, 14 de octubre de 2018). Estas cifras no son muy superiores a los 93 mil venezolanos que contaban con PTP a inicios de septiembre de este año y a

las 70 mil solicitudes en trámite hasta esa fecha (El Comercio, 5 de octubre de 2018).

Pero, si se tiene en cuenta que son más de 466 mil los ciudadanos venezolanos en el país, se puede afirmar que el PTP solo ha ayudado a la regularización de alrededor del 23% de esa cifra. Un 24% aún permanece expectante de que se apruebe su solicitud, pero, incluso contando con este porcentaje (en el supuesto de que todas las solicitudes sean aprobadas), aún queda poco más del 50% de nacionales venezolanos a quienes no ha alcanzado los fines para los que este PTP fue implementado (Gráfico N.º 17).

Gráfico N.º 17: Porcentaje de ciudadanos venezolanos que han accedido al PTP o que se encuentran tramitándolo al 14 de octubre de 2018



Fuente: Elaboración propia con información de Migraciones (14 de octubre de 2018).

Es válido plantear que el bajo porcentaje de solicitudes de PTP no es coherente con lo que los resultados del monitoreo realizado por la OIM (julio, 2018), donde, de las 775 personas entrevistadas que ingresaron por el CEBAF Tumbes (principal punto de ingreso de venezolanos al país), el 71,4% declaró que solicitaría el PTP en el Perú, mientras que el 16% señaló que

aplicaría a una visa de trabajo. Si bien este último porcentaje podría no tener conocimiento de la existencia o del trámite para acceder al PTP, lo cierto es que queda claro que más del 87% manifestó que se encontraba optando por una opción distinta a la de la solicitud de refugio. Lo que finalmente contrasta con el elevado número de solicitantes de refugio (32% de los más de 466 mil venezolanos en el Perú), como se verá en el siguiente acápite.

Debe mencionarse que, para aumentar la atención de solicitudes de PTP en provincias, Migraciones dispuso que las jefaturas zonales del interior del país amplíen sus horarios desde el 15 de octubre de este año a un horario de 12 horas continuas (desde las 08:00 hasta las 20:00 horas de lunes a viernes y de 08:00 a 15:00 horas los sábados) (Migraciones, 14 de octubre de 2018).

Algunos problemas que saltan a la vista son, por nombrar algunos de ellos, el que no se haya logrado que el PTP tenga la debida acogida de forma tal que ayude a la población venezolana presente en el Perú a regularizar su permanencia en el Perú por un periodo mayor al que ha sido autorizado a su ingreso. La situación se complica de forma alarmante si se tiene en cuenta que los venezolanos que tendrán derecho a solicitar el PTP (hasta el 31 de diciembre de este año) son solo aquellos que lograron ingresar al territorio nacional de forma regular antes del 31 de octubre de 2018.

Pese a las dificultades, debe resaltarse la admirable disposición del país a acoger a ciudadanos venezolanos para que puedan encontrar nuevas oportunidades aquí. El PTP comporta un intento para atender a las decenas de miles de venezolanos que ingresan al país y da fe del compromiso peruano por brindar ayuda humanitaria y proteger los derechos humanos de los migrantes, además de que se adecúa a los estándares mínimos sugeridos por el ACNUR en su nota de orientación sobre el flujo de venezolanos (marzo de 2018). También es coherente con medidas que fueron parte de la exhortación de la CIDH a los Estados Miembros de la OEA (marzo de 2018).

De no contarse con alternativas idóneas al PTP con las que puedan optar los venezolanos para permanecer de forma legal al país, podría producirse tres efectos principales: el colapso de las aplicaciones de visas en oficinas que podrían verse afectadas al recibir un elevado número de solicitudes; el aumento del número de situaciones migratorias irregulares que, adicionalmente, opten o estén forzados a ser trabajadores informales; y que un ingente número de personas opte por solicitar refugio a fin de que, con la constancia que lo acredite como solicitante de refugio pueda trabajar de forma legal en el país. Una señal de la delicada situación que se avecina es que, entre el 28 y el 31 de octubre, Migraciones registró más de 13 mil ingresos de venezolanos al Perú por el CEBAF Tumbes (El Comercio, 31 de octubre de 2018).

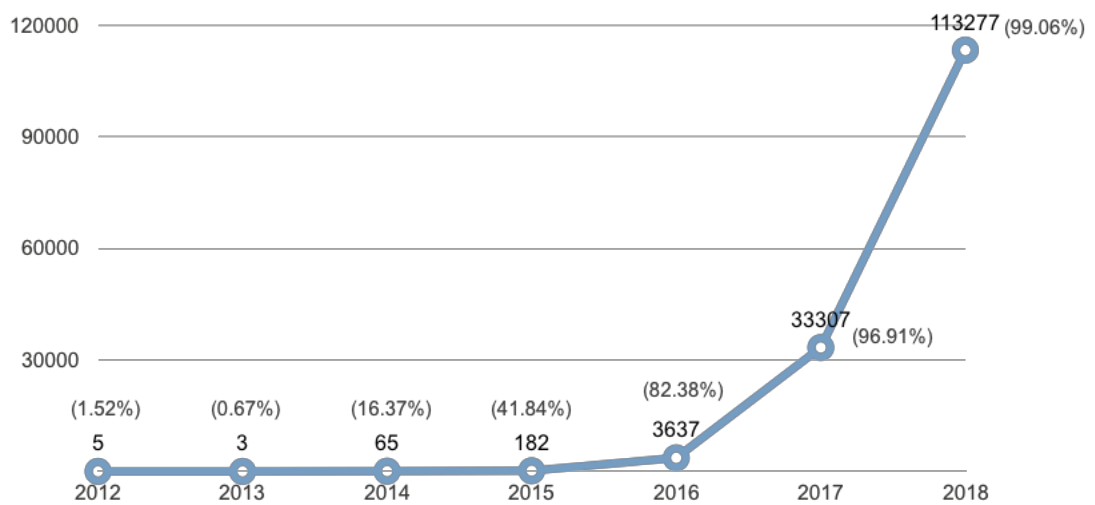
2.3 Sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado

Entre 2014 y 2018, el Perú ha reconocido la condición de refugiados a más de 460 personas provenientes de Venezuela (hasta el 4 de octubre de este año). Solo en el último año, se reconoció a 192 venezolanos como refugiados. Estos números no son preocupantes, pero si lo son los correspondientes a la enorme cantidad de solicitudes de refugio que se presentan día tras día en el país.

De acuerdo con información proporcionada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), entre los años 2014 y 2018, hubo 150 468 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado (información actualizada al 4 de octubre de este año). El ACNUR (octubre, 2018) señala que las solicitudes de refugio presentadas por venezolanos en el Perú representan el 41,35% del total de solicitudes realizadas por venezolanos a nivel global, lo que ha convertido al Perú en el país con el mayor número de solicitantes de refugio venezolanos en el mundo. Los datos de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR también muestran que, de las solicitudes de refugio presentadas en el último año en el país, un 99,06%

fueron efectuadas por venezolanos. Como se aprecia en el Gráfico N.º 18, el número y porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos fue creciendo de forma geométrica desde el 2014 y, en el 2018, este número se multiplicó por 10 respecto del año anterior.

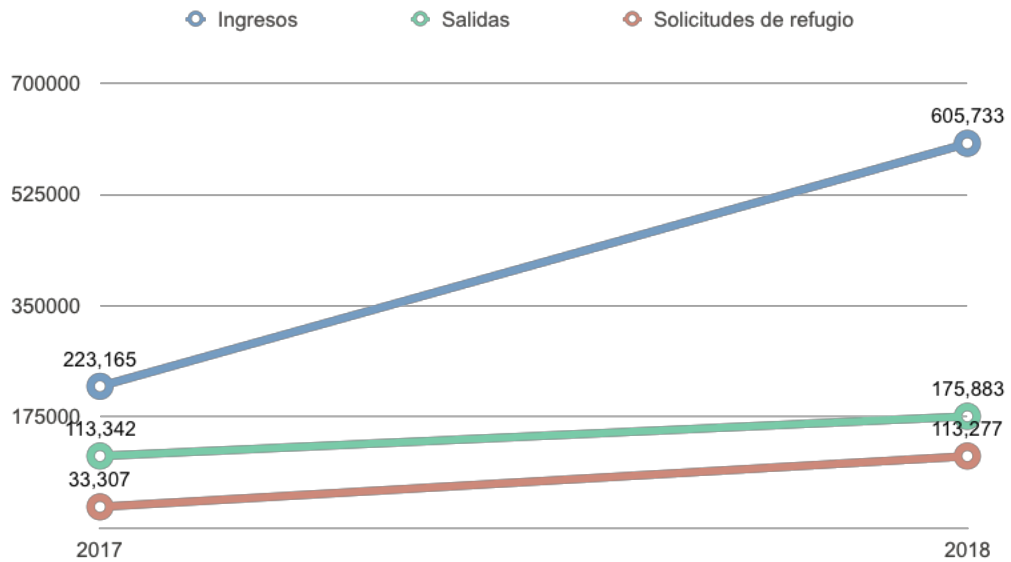
Gráfico N.º 18: Número de solicitudes de refugio presentadas por venezolanos en el Perú y el porcentaje que representa respecto del total de solicitudes presentadas por extranjeros de otras nacionalidades (al 4 de octubre de 2018)



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR.

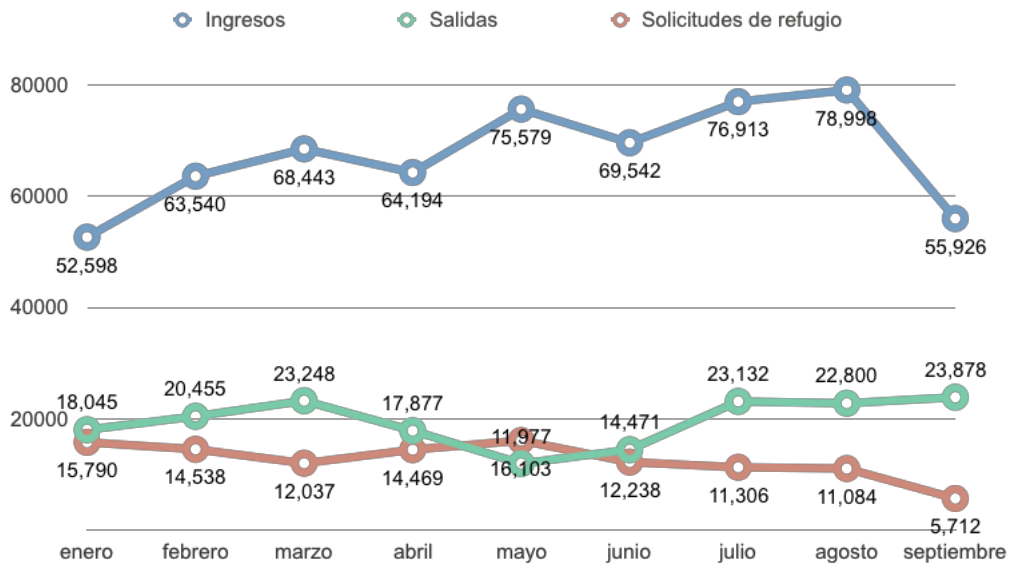
En los siguientes gráficos, puede observarse una comparación entre la cantidad de solicitudes de refugio presentadas en el Perú por parte de venezolanos y el número de ingresos de venezolanos al país, tanto por mes (2018) como por año (entre el 2014 y el 2018).

Gráfico N.º 19: Número de ingresos de venezolanos al país y número de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos de esta nacionalidad (2017-2018)



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia Nacional de Migraciones (2018) y de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR.

Gráfico N.º 20: Número de ingresos de venezolanos al país y número de solicitudes de refugio presentadas por ciudadanos de esta nacionalidad (enero-septiembre, 2018)



Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia Nacional de Migraciones (2018) y de la Secretaría Ejecutiva de la CEPR.

Lo que llama más la atención es que, comparado a los otros países de la región, en el Perú, el porcentaje del número de solicitudes de refugio respecto del número de ingresos es mucho mayor. Nótese la caída en el número de solicitudes en septiembre de este año, que coincide con el descenso en el número de ingresos luego de que se implementase la exigencia de pasaporte para entrar al país. En el Perú, el número de solicitantes de refugio venezolanos representa el 32,18% del número de ciudadanos que han ingresado de ese país, lo que no es coherente con los estudios de monitoreo (DTM) realizados por la OIM en sus rondas 2 y 3.

La ronda 2 de la DTM (OIM, febrero de 2018)⁵⁶ arrojó que los principales motivos por los que los venezolanos habían migrado eran por razones económicas (57,9%); por falta de trabajo (10,9%); situación de inseguridad o violencia (9,8%); por falta de alimentos y medicamentos (8,3%); entre otros. Dentro de este monitoreo, solo el 0,7% declaró que había dejado Venezuela por temor a ser agredido o detenido y un 0,7% mencionó a la crisis generalizada como causa del abandono de su país.

La DTM en su ronda 3 (OIM, julio de 2018)⁵⁷ dio como resultado que la gran mayoría de personas había salido de su país por razones económicas y/o labores, por falta de acceso a alimentos; por la inseguridad y por el deseo de reunirse con sus familias. Solo en Tumbes, que es el principal punto de ingreso de venezolanos al país, el 93% de personas venezolanas señaló que emigró por razones económicas y/o laborales; el 24,9% por la falta de acceso a alimentos y el 25,7% por la inseguridad que se vive en su país.

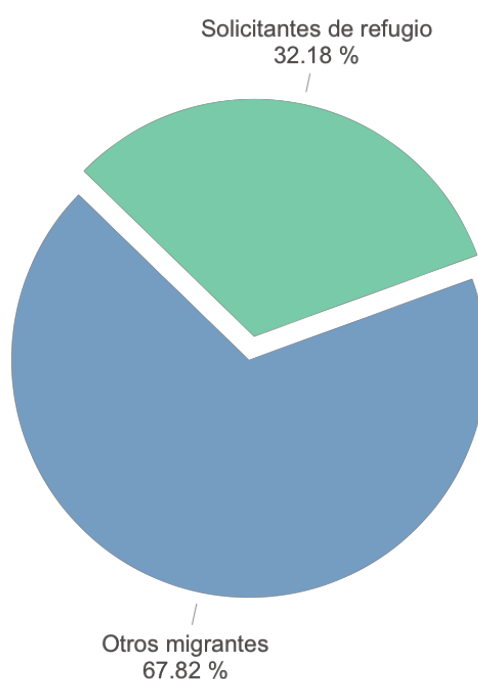
Frente a esto, la realidad muestra un cuadro diferente: sin contar los casos de superposición entre ambas solicitudes, el porcentaje de solicitantes de refugio (32,18%) es mayor al 22,74% de venezolanos que cuentan con el

⁵⁶ Realizado sobre una muestra de 2769 personas venezolanas entrevistadas tanto en Lima como en los Puntos de Control Fronterizo de Tumbes y Tacna.

⁵⁷ Realizado sobre una muestra de 1636 personas venezolanas entrevistadas tanto en Lima como en los Puntos de Control Fronterizo de Tumbes y Tacna.

PTP. Aunque un 24,46% de venezolanos se encuentra a la espera de la aprobación del PTP, el porcentaje de este tipo de solicitudes sigue siendo alto en comparación a lo que sucede en la región (ver acápite 4.2 del segundo capítulo).

Gráfico N.º 21: Porcentaje de solicitantes de refugio venezolanos en el Perú



Fuente: Elaboración propia con información del Operational Portal del ACNUR (2018).

Si estudios mencionan, como principal causa de salida del país de origen, razones distintas a las que –en teoría– fundamentan una solicitud de refugio, ¿a qué se debe un número tan elevado de estas? La respuesta puede encontrarse en la forma cómo ha venido funcionando el PTP. En efecto, el ofrecimiento por parte del Gobierno generó expectativas en la población venezolana de poder venir a vivir al Perú, fungiendo esto como un factor de *pull* que aumentó los ingresos de venezolanos al país. El problema es que las complicaciones que ya se han comentado para la obtención del PTP y la necesidad de la población venezolana de suscribir contratos de trabajo los motivó a solicitar el refugio en el país, pues el ser solicitante de refugio permite

al extranjero poder trabajar en el país y habilita su acceso a algunos servicios básicos (madres gestantes y niños menores de 5 años tienen acceso al SIS). Así, mientras se encuentra en trámite la emisión del carné de solicitante de refugio, la Secretaría Ejecutiva de la CEPR ha implementado la entrega una “Autorización de trabajo” (documento con vigencia de 60 días renovables), para que los solicitantes de refugio puedan suscribir contratos. Es pertinente mencionar que, a diferencia de los contratos que regularmente se suscriben con trabajadores extranjeros, los contratos de trabajo de solicitantes de refugio no requieren autorización por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, lo que alivia de trámites adicionales y restricciones al momento de la contratación.

Otro factor que ha incentivado la presentación de solicitudes de refugio es que muchos venezolanos llegan al país sin documentos o con estos en un estado deteriorado y, al no poder pasar por el control migratorio regular, solo les queda la solicitud de refugio como opción para poder ingresar al país. Corroborar esto el hecho de que los venezolanos que intentaron ingresar por el CEBAF Tumbes sin pasaporte, al no poder ingresar al territorio nacional (luego de la exigencia obligatoria de dicho documento), optaron por dirigirse a la Oficina Desconcentrada del Ministerio de Relaciones Exteriores (ODE) de Tumbes, la misma que, hasta agosto de este año, recibió más de 600 solicitudes de refugio por parte de venezolanos (El Comercio, 27 de agosto de 2018). Esta situación no se ha producido solo a partir de la exigencia de la presentación obligatoria del pasaporte, sino en numerosos casos donde los ciudadanos venezolanos no contaban con documentos de identidad o estos estaban en muy mal estado e ilegibles.⁵⁸

El número de solicitudes de refugio presentadas en Tumbes permite concluir que es en Lima donde, finalmente, un gran porcentaje de personas venezolanas optan por esta solicitud, pese a que, en su enorme mayoría, al

⁵⁸ Información proporcionada en la ODE Tumbes y por la oficina del ACNUR en esa ciudad.

ingresar al país, no tenían intención de presentarla (OIM, julio de 2018). Aunque cabe acotar también que, ante el elevado número de personas que pretendían solicitar el refugio en Tumbes, la ODE de esa ciudad implementó un mecanismo por el que se entregó un documento denominado “Carta de Referencia” para que las personas, que tenían como destino final la ciudad de Lima, puedan presentar su solicitud de refugio en esta ciudad. Esta carta daba cuenta a las autoridades correspondientes que la persona interesada se estaba dirigiendo a la ciudad de Lima a solicitar refugio, lo que permitía que los venezolanos que la porten puedan desplazarse sin temor a ser detenidas por no contar con sus documentos en regla.

Adicionalmente, como se sabe, es usual que los migrantes que se establecen en un país posteriormente atraigan a sus familias al lugar donde se encuentran (Alcalde, 2010: 133), lo que, a su vez, puede incitar a que los familiares de los migrantes que llegan puedan usar el mismo mecanismo para ingresar al país y contar con una autorización de trabajo. Esto también comporta una explicación al elevado número de solicitudes de refugio en el país.

Recurriendo a la experiencia comparada (descrita en el segundo capítulo), puede apreciarse que, en donde existe un gran porcentaje de personas en situación regular (incluyendo aquellas personas con solicitudes en trámite), las solicitudes de refugio son relativamente escasas. Los casos analizados así lo comprueban, lo que sugiere que en el Perú se está haciendo uso de la solicitud de refugio como mecanismo para evitar ser un migrante irregular, lo que conlleva a no acceder a un trabajo formal y dificulta el acceso a diversos servicios básicos. Es más, ser solicitante de refugio resulta beneficioso, especialmente, por la habilitación que la solicitud concede para ser contratado formalmente y tener acceso a algunos servicios básicos, por lo que resulta una aplicación atractiva para los venezolanos.

En relación con lo afirmado, un estudio realizado por Forero respecto de la realidad del asilo en Europa llegó a la conclusión que cuando los canales legales para acceder a un país se estrechan, la migración “económica” encuentra una vía de acceso en la solicitud de asilo. Es más, Forero señala que las pocas oportunidades de empleo y las malas condiciones económicas son factores que influyen en que muchas personas se acojan a esa figura (2015: 98).

Resulta oportuno, con motivo de las posturas expresadas por el ACNUR y la CIDH, sentar la posición personal del autor de esta investigación sobre la posibilidad de la aplicación automática de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena a los migrantes venezolanos. Como ya se adelantó (acápites 2.2.2 del primer capítulo y 3.1.3 del segundo capítulo), con sustento en las fuentes citadas en los acápites mencionados, la sola presencia de hechos que conforman el elemento objetivo de la definición de refugiado no es suficiente para que una persona sea reconocida como tal. Es necesaria también la presencia de los elementos subjetivos presentes en la definición convencional, tales como los temores fundados, el riesgo de persecución y las medidas de discriminación. Los estudios de la OIM citados evidencian que estos elementos subjetivos no están generalizados en tal forma que justifiquen una aplicación automática de la definición de Cartagena a todos los migrantes venezolanos. Por ejemplo, no sería lógico sostener que un funcionario público venezolano allegado al Gobierno por el solo hecho de venir al Perú ya es un refugiado. Como podrá advertirse, se hace imprescindible la existencia del elemento de persecución que justifique el otorgamiento de una protección excepcional como el refugio.

De esta manera, la concesión de una protección excepcional como el asilo requiere de los elementos objetivos y subjetivos ya mencionados, que evidencien una seria amenaza a la vida y a la seguridad de la persona.

Evidentemente, lo afirmado no pretende negar categóricamente que existan personas venezolanas que cumplan con los requisitos para ser reconocidas como refugiadas. Lo que se sostiene es que la situación que se ha presentado no justifica una aplicación automática y colectiva de la condición de refugiados a todos los venezolanos migrantes, descartando así otras medidas que resulten más idóneas. Distinto es –posición que este autor sí comparte– que es necesario implementar, ante la cantidad masiva de solicitudes de refugio, mecanismos que agilicen su trámite, como la identificación rápida de patrones de perfiles que encajen dentro de la definición de refugiado, entre otras medidas que permitan una respuesta oportuna y justa a las solicitudes de refugio, en el marco de un debido proceso.

Ante la situación de que las solicitudes de refugio se han convertido en una suerte de mecanismo de regularización migratoria, es pertinente que se continúe brindando a los venezolanos opciones adecuadas y accesibles para permanecer de forma regular en el país. Algunas voces, como Parent, sostienen que lo afirmado sería una forma de desproteger a los refugiados venezolanos (2017: 41); pero, lo cierto es que no existe tal desprotección. Muy por el contrario, en el Perú continúa respetando el derecho a solicitar refugio. No obstante, se requiere contar con mecanismos de regularización que eviten que se desnaturalice la institución del asilo y se opte por este solamente para no ser migrante irregular y poder contar con un trabajo. Debe recordarse que la finalidad de este trámite es acceder a contar con una protección excepcional y especial del Estado receptor bajo el régimen del Derecho Internacional de los Refugiados.

Frente a la cantidad de solicitudes de refugio que se encuentran en trámite, solo les queda a los órganos competentes actuar conforme a los principios y derechos del régimen de los refugiados. El respeto al debido proceso debe ser la garantía de que los solicitantes tendrán un proceso justo, de acuerdo con las normas establecidas y dentro de plazos razonables.

3. UNA RESPUESTA INTEGRAL

Este acápite presenta, en suma, las principales directrices y lineamientos que este trabajo plantea como parte de una respuesta integral por parte del Gobierno del Perú al problema de estudio. Para el presente acápite, han sido recogidos algunos procesos que ya se encuentran en marcha y han sido incorporadas algunas sugerencias atendiendo no solo el marco jurídico (desarrollado en el capítulo uno) sino también algunos aspectos de índole política (mencionados en el capítulo dos). Una descripción más detallada de la propuesta que plantea esta investigación podrá encontrarse en el estudio de caso práctico que, en documento aparte, acompaña este trabajo.

La calificación de “integral” a la respuesta que se plantea proviene de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes (2016) que, como se mencionó, ha dado lugar al Pacto Global sobre Refugiados y al Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular, que serán suscritos de forma oficial hacia finales de este año. De acuerdo con la Declaración de Nueva York, una respuesta integral a un problema como el que ocupa a esta investigación debe incluir “la participación de múltiples interesados, a saber, las autoridades nacionales y locales, las organizaciones internacionales, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales, los mecanismos regionales de coordinación y asociación, los asociados de la sociedad civil, incluidas las organizaciones confesiones y el mundo académico, el sector privado, los medios de comunicación y a [los solicitantes de refugio]” (punto 1 del Anexo I). Es decir, que lo que la Declaración de Nueva York menciona se identifica con uno de los principios vistos en la Política Nacional Migratoria del Perú: la gobernanza migratoria como factor que articula entre sí las políticas, procesos y actores nacionales e internacionales, con el objeto de atender los desafíos de la migración internacional.

Siguiendo la línea de lo afirmado, Türk & Nicholson, señalan que los problemas migratorios deben ser abordados desde el intrincado mosaico de la

cooperación internacional, la que requiere el involucramiento de todos los actores tanto gubernamentales como no gubernamentales, sociedad civil, los organismos internacionales, entre otros (2003: 43).

Para esquematizar la respuesta integral que se propone se ha empleado cuatro niveles: nivel nacional, nivel bilateral, nivel regional y nivel multilateral. Lo que se desarrolle en cada nivel es meramente indicativo y no pretende ser exclusivo de este, sino que puede ser aplicado en otros niveles si así corresponde.

El enfoque que orienta las directrices que se mencionan a continuación observan el marco jurídico y el marco político que se ha desarrollado, tomando en cuenta las contribuciones de los distintos actores internacionales interesados y se encuentra orientado por el principio de responsabilidad compartida, el respeto a los derechos humanos, la seguridad y la cooperación internacional. También se ha tomado como referencia los principios y lineamientos contenidos en la Declaración de Nueva York de 2016 y los marcos de respuesta tanto para refugiados como para migrantes que esta incluye. En el caso práctico –que desarrolla a más detalle esta respuesta– se ha empleado dentro del marco de referencia los textos finales del Pacto Mundial sobre Refugiados y del Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Debido a que se ha determinado que la enorme cantidad de solicitudes de refugio obedece a que el PTP no tuvo una óptima acogida, la respuesta que el Estado debe plantear debe realizarse usando principalmente su política migratoria, cuidando de involucrar acciones que protejan los derechos humanos de los migrantes, así como la seguridad del país y de los propios migrantes. La importancia de atender el problema de la gran cantidad de solicitantes de refugio principalmente a partir de una política migratoria estriba en que, si bien tiene un marco jurídico especial, no deja de ser un fenómeno migratorio que requiere atenciones comunes a los que puede necesitar

enormes flujos migratorios como los que se observan día tras día en los puntos de control fronterizo como el del CEBAF Tumbes. Además, la Política Nacional Migratoria incluye a la protección a los refugiados dentro del eje temático referido a la población extranjera que se encuentra en el país.

3.1 Nivel nacional

Puede considerarse que este es el ámbito que más atención requiere pues es aquí donde se ejecuta de forma inmediata la política nacional migratoria y en donde la acción del Estado reflejará la observancia de sus compromisos internacionales y la concreción de sus objetivos estratégicos, incluyendo, aquellos objetivos relacionados a la atención de los migrantes extranjeros y refugiados.

Como se vio en el primer capítulo, la política migratoria tiene un carácter multisectorial pues requiere del trabajo coordinado de los distintos sectores del Estado. La Ley de Migraciones establece en su artículo IX que el Estado promueve el tratamiento integral de la migración en consideración a su complejidad e impactos transversales, “que requieren una respuesta intersectorial, multidimensional y de corresponsabilidades”.

En ese sentido, a nivel nacional, la atención al problema planteado debe tener una naturaleza multisectorial, para lo cual es importante el rol de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM), cuya rectoría recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La coordinación desde la MTIGM tiene avances importantes como la creación de una matriz de requerimientos donde se incluye información sobre las necesidades que corresponden a cada sector en forma tal que puedan atenderse las brechas existentes con ayuda de la cooperación internacional. De acuerdo con lo conversado con la Dirección Ejecutiva de la APCI, tener claro el panorama de requerimientos, con un enfoque multisectorial, es bastante relevante para poder recibir la ayuda de la cooperación internacional.

Es importante precisar que los mayores avances de la MTIGM respecto del tema se han podido lograr gracias a las reuniones de altos funcionarios con capacidad de tomar decisión de los ministerios correspondientes. Sin su decisión política y las varias reuniones que han sostenido, el trabajo de la MTIGM se encontraría entrampado, por lo que es necesario que a la par del trabajo de esta mesa continúe una coordinación de alto nivel entre ministerios. En ese sentido, se debe seguir trabajando para promover el acceso de los solicitantes de refugio y migrantes venezolanos al trabajo y a servicios básicos como la salud y la educación.

Al respecto, resulta importante que se esté promoviendo desde la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional de la Cancillería la implementación de mesas en las regiones que, bajo el marco de la MTIGM, coadyuven con las autoridades regionales y locales a la gestión migratoria. Resultará fundamental la coordinación de las ODE para cuidar la descentralización de la gestión.

Todos los esfuerzos mencionados deben tener como fin la protección de los derechos humanos de los migrantes sin importar su situación migratoria conforme a los lineamientos de la Corte IDH, la CIDH, la Constitución y lo contemplado en la Ley de Migraciones. Pero también, debe tenerse en cuenta que uno de los mandatos de la Constitución es la protección de la seguridad del país, por lo que esto conlleva a la necesidad de implementar mecanismos idóneos para que la recepción de ciudadanos venezolanos al país, sean migrantes regulares o solicitantes de refugio, tenga mecanismos útiles para un efectivo control de seguridad y evaluaciones médicas (parte de la seguridad sanitaria). A manera de comentario, puede mencionarse que la potestad del Estado para realizar acciones en defensa de su seguridad está reconocida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 22), en la Convención de 1951 (artículo 32) y en el borrador final correspondiente al Pacto Mundial sobre Refugiados que se suscribirá oficialmente a finales de este año (ACNUR, junio de 2018).

Es bastante elogiable que el país haya continuado manteniendo una política de respetar el derecho de los ciudadanos venezolanos a solicitar refugio, razón por la que cuenta con tantas solicitudes de ese tipo. Desde luego, debe seguir garantizándose el derecho de estos solicitantes al debido proceso y a los derechos contemplados dentro de su régimen jurídico (acápito 2 del primer capítulo).

Otra medida que debe cuidarse es promover más información sobre regularización migratoria y la finalidad del sistema de asilo peruano, así como promover el acceso de los solicitantes de refugio venezolanos y migrantes en general a información sobre el acceso a servicios en salud, educación, vivienda y alimentación, puesto que el acceso a estos comporta el principal desafío que enfrentan los migrantes de ese país (Blouin y otros, 2018). Esto va en consonancia con las recomendaciones del ACNUR (marzo de 2018).

Como se sabe, la situación migratoria irregular es un obstáculo de gran magnitud para el disfrute de los derechos humanos. Una de sus causas suele ser el cierre de fronteras lo que, como señalan Türk y Nicholson, no debería ser contemplado como una solución (2003: 5). Por tanto, es elogiable que el Perú continúe permitiendo el ingreso de ciudadanos venezolanos. Las tendencias indican que ciudadanos venezolanos continuarán cruzando la frontera para ingresar al país en busca de nuevas y mejores oportunidades. Por lo tanto, no se debe descartar continuar implementando mecanismos que faciliten la regularización de migrantes venezolanos, asimismo, se podría estudiar la posibilidad de, con ayuda de la cooperación internacional, implementar un programa de regularización que recoja buenas experiencias en ese sentido como el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) de Colombia (acápito 4.2.1 del segundo capítulo).

En suma, el objetivo es garantizar que las personas se encuentren identificadas, que se protejan sus derechos y puedan contar con garantías de seguridad, especialmente frente a las amenazas de la explotación laboral o

sexual, el tráfico de personas, entre otras. Debe resaltarse que contar con información sobre las necesidades de la población permite determinar las brechas existentes, lo que facilita ejecutar planes y recurrir a la cooperación internacional. Además, no debe perderse de vista que el ámbito laboral peruano aún continúa luchando contra la informalidad, por lo que se requieren medidas que fomenten la formalización.

Son muchos los retos que enfrentar respecto de este tema y no se circunscriben solo a los venezolanos sino también a la propia población peruana. Uno de los temas más comentados es el impacto socioeconómico de la presencia de población venezolana en el país, aunque expertos anuncian que este sería mínimo debido al tamaño de la fuerza laboral, donde, además, el porcentaje de venezolanos en el Perú es mucho menor al porcentaje de peruanos que se encuentran en el exterior (Maeshiro, 2018). El autor citado señala, en consonancia con los modernos estudios de migración, que esta última es beneficiosa para la productividad y para la economía en general.

Por último, no puede dejar de mencionarse que las medidas a tomarse deben incluir la inclusión de los migrantes a la vida social y productiva del país, luchando contra frenos como la discriminación y la xenofobia. Para la optimización del aprovechamiento del capital humano puede tomarse como referencia la experiencia de países que han podido gestionar positivamente los flujos migratorios a partir de un planeamiento demográfico. Estas medidas se encuentran dentro de lo que Türk & Nicholson denominan soluciones duraderas cuando se refieren a las medidas de largo plazo que se implementan ante este tipo de migraciones (2003: 6).

3.2 Nivel bilateral

Este espacio puede ser enfatizado con los países que sirven de tránsito para los ciudadanos venezolanos que vienen al Perú. Entre los avances que

se ha realizado se puede destacar que, en el último Encuentro Presidencial y XII Gabinete Binacional Perú-Ecuador, realizado el 26 de octubre de este año en la ciudad de Quito (Ecuador), los presidentes expresaron su preocupación respecto del incremento del flujo migratorio de venezolanos hacia ambos países, por lo que “acordaron mantener una estrecha coordinación para enfrentar los desafíos y atender las necesidades que esta crisis migratoria origina”. Esto se encuentra recogido en la Declaración Conjunta 005-2018 suscrita por los mandatarios de ambos países durante ese encuentro (MRE, 26 de octubre de 2018).

Como comentario, puede mencionarse que se advierte en la citada declaración conjunta la posible configuración de un eje sobre migraciones a ser incluido en el próximo Encuentro Presidencial y XIII Gabinete Binacional Perú-Ecuador que se realizará en el 2019. En ese tenor, resultaría de utilidad aprovechar estos espacios de coordinación para gestionar el problema que ocupa a esta investigación, incluyendo también ejes como el de seguridad.

De acuerdo con lo informado por funcionarios de la oficina de Migraciones en el CEBAF Tumbes, es necesario optimizar la coordinación con la oficina homóloga ecuatoriana para el correcto y ágil control migratorio que evite que ciudadanos venezolanos permanezcan por un largo periodo de tiempo esperando poder ingresar al país. Evidentemente, la cooperación internacional juega un papel clave para contar con la tecnología y la logística suficientes que permita el tránsito ordenado de migrantes entre ambos países. Caso contrario, podría suscitarse episodios alarmantes, sobre todo si, como es usual, existe población vulnerable como niños, madres gestantes, ancianos o personas con algún tipo de discapacidad, entre otros.

El 27 y 28 de agosto de este año, las autoridades migratorias del Perú y Colombia sostuvieron una reunión de dos días en Bogotá para analizar el tema que finalizó con el acuerdo de ambos países de compartir una base de datos de ciudadanos venezolanos que ingresan, permanecen y transitan por

ambos países con el fin de promover una migración ordenada (Migraciones, 28 de agosto de 2018). El intercambio de datos a través de una plataforma de interoperabilidad entre ambos países permitirá conocer con qué documentos viajan los venezolanos y si optaron por el PEP y el PTP, beneficios que, según se sostuvo en la reunión, son excluyentes. Cabe mencionar que Brasil, cuyo Embajador participó en la reunión, también se encuentra interesado en participar de la plataforma que vienen preparando el Perú y Colombia. Debe resaltarse la disposición de las autoridades migratorias de estos países han mostrado a miras de lograr una migración positiva que contribuya a la vida productiva de los países receptores.

En lo que a la relación bilateral con Venezuela se refiere, debe recordarse que el Perú retiró a su Embajador de forma permanente en marzo de 2017, aunado a eso, el Perú y otros países de la región han calificado de ilegítimas las elecciones de inicios de este año que proclamaron a Maduro como presidente de Venezuela para el periodo 2019-2025. Esto representa un reto de cara a contar con la colaboración del Gobierno para el envío de ayuda humanitaria a ese país o para que se facilite algún tipo de coordinación con instituciones públicas venezolanas.

Para los planes que se pueden realizar en este y los otros niveles, puede usarse como referencia las áreas de intervención prioritaria que la OIM ha identificado en su Plan de Acción (2018) y que están descritas en el acápite 3.1.4 del segundo capítulo. Estas áreas prioritarias pueden resumirse en cuatro pasos que, adaptados a las coordinaciones que pueden realizar los Estados, quedan de la siguiente manera:

- a. Producción y difusión de datos: compartir plataformas o bases de datos que permitan a los gobiernos conocer datos relevantes sobre flujos migratorios, tales como documentos de identificación, ingresos, salidas, antecedentes de seguridad, beneficios migratorios otorgados, carga

familiar, situación de vulnerabilidad, principales necesidades, entre otros.

- b. Capacidad y coordinación: incluye compartir experiencias de gestión de los flujos migratorios a gran escala y coordinar planes de contingencia con países fronterizos; así como creación de políticas conjuntas para prevenir la migración irregular, en el marco del respeto de los derechos humanos y el régimen de los refugiados.
- c. Asistencia directa y vulnerabilidad: compartir información sobre los flujos migratorios en desplazamiento (especialmente con los países de tránsito) permite coordinar de manera anticipada la ayuda humanitaria que se necesita brindar, especialmente, para la población vulnerable. La identificación de necesidades facilita la identificación de brechas y la coordinación de ayuda con la cooperación internacional.
- d. Integración socioeconómica: resulta importante compartir experiencias de políticas orientadas a favorecer el desarrollo socioeconómico e integración social y cultural de los venezolanos a las comunidades receptoras. El principio de responsabilidad compartida sustenta también la posibilidad de recurrir a métodos de optimización demográfica como la planificación poblacional y el reasentamiento.

No puede dejar de mencionarse la colaboración de la Iglesia Católica y de otros actores intergubernamentales que también puedan brindar su apoyo. En el caso de la Iglesia Católica, puede aprovecharse su presencia extendida a lo largo de Venezuela y de los países de la región para que se facilite el envío de documentación o las facilidades que pueda brindar para la identificación de las personas, en coordinación con los Consulados peruanos en Venezuela o por otras vías. La Iglesia Católica podría ser un actor clave para que se pueda negociar con el Gobierno venezolano la expedición de documentos de identidad y de viaje a los ciudadanos venezolanos, cuya

carencia genera múltiples problemas como la migración irregular, la falta de acceso a un empleo, la dificultad de acceder a servicios básicos y muchas veces la apatridia.

3.3 Nivel regional

Este es el ámbito de interés prioritario para la acción pues incluye a los países sobre los que ha impactado más la migración venezolana. Debe recordarse lo manifestado por los Jefes de Estado de los países de la región al inicio del actual periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU. Ellos manifestaron su interés de actuar a un doble nivel: respecto de la crisis en Venezuela y en relación con la población venezolana tanto dentro de su país como los que están fuera. En ese espacio, como se vio, se reafirmó la necesidad de apostar por la solidaridad de los Estados y de actuar bajo el principio de responsabilidad compartida a través de respuestas regionales.

Los países de la región deben estar a la expectativa de los resultados y recomendaciones del informe que elabore el Grupo de trabajo para abordar la crisis regional de migrantes y refugiados venezolanos (creado por Orden Ejecutiva N.º 18-03 de la Secretaría General de la OEA). Estos resultados contribuirán con data relevante y recomendaciones especializadas para atender la crisis objeto de estudio. A partir de ello, puede buscarse el consenso de los Estados de la región en el Consejo Permanente y la Asamblea General para comprometerlos a llevar a cabo acciones en conjunto, a nivel político y/o a nivel social y humanitario. Otros espacios dentro de la OEA donde pueden coordinarse esfuerzos son el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), en especial, su Comisión de Asuntos Migratorios.

El Grupo de Lima también representa un ámbito de coordinación a nivel regional y, en ese sentido, se han realizado reuniones como la sostenida por las autoridades responsables de los temas migratorios el 15 de junio de 2018

en Lima o la reunión realizada en septiembre de este año en Nueva York. Nuevamente, se ha enfatizado la importancia del intercambio de experiencias y de información para el delineamiento de una respuesta integral que considere la adecuada protección y asistencia a los migrantes provenientes de Venezuela (Acta de la reunión realizada el 15 de junio de 2018). En la reunión de junio se encargó al Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú recibir y circular las informaciones de los países miembros sobre buenas prácticas y datos estadísticos. El enfoque del Plan de Acción de la OIM (2018) puede brindar ideas complementarias para la mejor implementación de estos esfuerzos de cooperación entre países.

Otra reunión que los países de la región han sostenido es la realizada el 3 y 4 de septiembre de este año en Quito (Ecuador), la que culminó con la suscripción de la “Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región”. Aparte de temas ya mencionados, se ha incluido en la agenda de los países el combate contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; la lucha contra la violencia sexual y de género; protección infantil; el rechazo a la discriminación y a la xenofobia; el acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado; y, en general, la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Los países participantes de la referida reunión aprovecharon este espacio para exhortar al Gobierno de Venezuela la expedición de documentos de identidad y de viaje a sus nacionales, que, como se vio, provoca restricciones para que estos ciudadanos puedan disfrutar de sus derechos más esenciales.

Debe destacarse que la Declaración de Quito reitera el compromiso de los Estados de brindar una respuesta regional con el apoyo del Sistema de la ONU, en especial de la OIM. También se ha ratificado el compromiso de proveer a los venezolanos, según las capacidades de cada Estado, el acceso a servicios de salud y educación, facilitar la inserción laboral y garantizar el

acceso a servicios de justicia. Finalmente, se hizo un llamado a la Gobierno de Venezuela para permitir el ingreso de asistencia humanitaria, lo que también replica en el fenómeno migratorio, pero, principalmente, ayuda a paliar la crisis que se vive en ese país

Otros espacios regionales útiles para la coordinación son el Mercosur cuyos convenios están en la capacidad de facilitar la regularización de los migrantes venezolanos. Puede evaluarse la posibilidad de que se aplique, pese a la suspensión de Venezuela, el Acuerdo de Residencia para los Nacionales y de los Estados Partes y Asociados del Mercosur. Por otro lado, la CAN, integrada por los países que han recibido mayor número de venezolanos, resulta especialmente importante como espacio de coordinación, especialmente a través del Comité Andino de Autoridades Migratorias (CAAM), la que sostuvo una reunión el 29 de agosto de este año. El trabajo de la CAN es fundamental, sobretodo, en los CEBAF creados bajo su normativa. Adicionalmente, resultan útiles ámbitos como la Conferencia Regional sobre Migración de la que el Perú es observador y la Conferencia Suramericana de Migraciones, cuya secretaría técnica publicó el Plan de Acción de la OIM (2018).

Para la coordinación de acciones en el plano regional y en los otros niveles, vale reiterar que de la mano de la perspectiva de seguridad y de responsabilidad compartida, se encuentra el de respeto a los derechos humanos y, entre ellos, el del derecho a solicitar asilo. Este derecho se protege *inter alia* respetando principios como los de no devolución, prohibición de la discriminación, no sanción, de confidencialidad y del debido proceso. En ese sentido, también resulta oportuno que el intercambio de experiencias y políticas incluya lo referente a la atención y tramitación de solicitudes de refugio.

3.4 Nivel multilateral

Martínez, quien enfatiza el papel de la comunidad internacional para la institución del refugio, menciona que ni el número de solicitantes de refugio con los que cuenta un país ni la carga económica que estos representan son una justificación válida para rechazar su ingreso al territorio nacional. Este autor menciona que, cuando el país de acogida no puede por sí solo atender a una enorme cantidad de solicitantes de refugio, la comunidad internacional está llamada a ayudarlo en diversas formas para aligerar la carga que recae sobre él (Martínez, 2012: 36).

La primera forma cómo la contribución de la comunidad internacional se hace presente es a través del trabajo que realizan principalmente el ACNUR y la OIM, quienes son dos de las agencias internacionales con un rol más protagónico para atender el flujo de migrantes y refugiados de Venezuela. Otros actores internacionales que es importante identificar son el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Resultan importantes las coordinaciones que se realicen en el marco del plan de acción que está siendo elaborado por Eduardo Stein, coordinador regional para atender la situación de los migrantes y refugiados venezolanos (esfuerzo conjunto de la Secretaría General de la ONU, el ACNUR y la OIM). Con António Guterres a cargo de la Secretaría General puede gestionarse apoyo para seguir insistiendo al Gobierno de Venezuela que facilite el ingreso de ayuda humanitaria, la expedición de documentos de identidad y de viaje para los venezolanos y, atendiendo la raíz del problema, que retome el camino de la institucionalidad y el orden democrático como primer paso para el alivio de las distintas crisis que se han suscitado en ese país.

En ese tenor, las acciones que pueden realizarse en el plano multilateral no se limitan a la solicitud de cooperación internacional en forma de ayuda

humanitaria, cooperación técnica o financiamiento. Si bien esta ayuda resulta indispensable, la responsabilidad compartida también puede verse reflejada en acciones concretas dentro del Sistema de la ONU para atender la causa del enorme flujo de migrantes y refugiados venezolanos: la crisis venezolana. Resulta apropiado brindar seguimiento a los informes que el ACNUDH realizará sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela y, en lo que al Consejo de Derechos Humanos respecta, se puede promover el consenso para la emisión de una resolución con un mayor calibre respecto de la situación en ese país caribeño (el Perú es miembro de este consejo hasta el 2020).

También puede resultar útil compartir experiencias con otros países fuera de la región que hayan pasado por episodios similares en temas como la gestión de grandes flujos de migrantes (como el caso de Turquía y otros países europeos). Aportes en materia de control de seguridad y recopilación de información son particularmente relevantes. Autoridades colombianas realizaron una visita a Turquía en mayo de este año con este fin, asimismo, el director de la Agencia de Cooperación y Coordinación Turca (TIKA) aseguró que las políticas de integración y “puertas abiertas” turcas pueden servir de modelo para los países latinoamericanos (Anadolu Agency, 13 de marzo de 2018).

4. IMPLICANCIA EN LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

En el capítulo I se precisó preliminarmente cómo es que se inserta la atención a los solicitantes de refugio dentro de la política exterior peruana y, a partir de eso, se usó a los objetivos de la política exterior peruana como elementos orientadores para el análisis que se ha realizado. Para concluir este trabajo se ha querido aportar algunas reflexiones adicionales en lo que concierne a la implicancia de la situación materia de investigación en los objetivos de la política exterior peruana.

A partir del análisis de la respuesta peruana a la masiva afluencia de solicitantes de refugio se comprueba, en primer lugar, el cumplimiento de los compromisos internacionales que el Perú mantiene en relación con el régimen internacional de los refugiados. El Perú ha expresado este compromiso con los solicitantes de refugio con acciones como: el respeto al derecho a solicitar asilo, permitir el ingreso al territorio nacional, brindar autorizaciones de trabajo provisionales, conceder el carné de solicitante de refugio, mejorar el acceso a servicios básicos, brindar ayuda humanitaria en frontera, respeto al derecho a un debido proceso y el respeto a otros principios y derechos contemplados en normas nacionales e internacionales.

El ser el país que ha acogido la mayor cantidad de solicitantes de refugio venezolanos (más del 40% del total global) ocasiona que, para el Perú, este sea un asunto de atención prioritaria y que pueda contribuir, como en efecto lo hace, a que se reafirme como un Estado que protege y promueve el respeto a los derechos humanos. Así lo ha demostrado al manifestar en reiteradas ocasiones, tanto a partir de acciones concretas como en ámbitos bilaterales y multilaterales, su serio compromiso con la situación por la que están atravesando los cientos de miles de venezolanos que han salido de su país.

El ser el principal receptor de solicitantes de refugio, también brinda legitimidad al Perú para ejercer liderazgo en los distintos foros donde se busca brindar una respuesta a esta situación, incluso, para atender la causa principal de esta. Como se vio, son varios los espacios regionales y multilaterales que pueden aportar significativamente a la atención del problema objeto de estudio y corresponde al país ejercer un rol protagónico en esta tarea.

Las acciones del Perú no se han agotado en la atención a los solicitantes de refugio sino también que ha involucrado también a los migrantes venezolanos en general que buscan nuevas y mejores oportunidades de vida en el país. El esfuerzo pionero del país por dar facilidades para que los venezolanos puedan permanecer legalmente en el país (a través del PTP) no

ha pasado desapercibido en la comunidad internacional y le ha significado reconocimientos. Esta defensa y protección de los derechos humanos se extiende aún más inclusive cuando el Perú y otros países manifiestan su disposición a brindar ayuda humanitaria a los venezolanos que permanecen dentro de su país sufriendo los estragos de la crisis.

Los esfuerzos del Perú y las futuras acciones que se emprendan impactan también en lo que concierne a la promoción de una migración ordenada, segura, regular y responsable. En ese sentido, corresponde al Estado seguir construyendo una política migratoria dentro del marco de los derechos humanos y, por su puesto, que también vele por su propia seguridad. Esto se encuentra en sintonía con los objetivos de desarrollo sostenible establecidos en la Agenda 2030, en especial, el objetivo 10.7, y en el régimen que sostiene los sistemas universal y regional de derechos humanos. Resulta pertinente también tomar en consideración los principios y lineamientos contenidos en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016, y los pactos globales sobre refugiados y migración que están próximos a ser suscritos. Estos últimos contienen el marco de respuesta que puede servir de base para responder al flujo de migrantes y refugiados venezolanos.

Evidentemente, la actual situación y las acciones que toma el Perú, ya sea de forma individual o en conjunto con otros países, contribuyen a que el Estado ejerza un liderazgo no solo en materia de derechos humanos, sino también en lo que a promoción de la democracia se refiere. En efecto, las posiciones del Perú, incluso las expresadas en el marco del Grupo de Lima, han delineado un marco de respuesta que tiene dos dimensiones: el apoyo a la restauración del orden democrático e institucional en Venezuela; y la ayuda a los venezolanos que se encuentran tanto dentro como fuera de su país. Por tanto, la política migratoria que el Perú ha desplegado y las acciones futuras que emprenda deben continuar siguiendo esa línea de coherencia. Debe recordarse, como se vio en el capítulo II, que el Perú ha promovido en el plano

regional y multilateral que se declare la existencia de una crisis económica, política, social y humanitaria en Venezuela.

Por último, es apropiado hacer nuevamente referencia a una de las primeras citas con las que se inicio este trabajo: los nacionales en el exterior y los extranjeros que se encuentran en el Perú deben ser vistos como dos caras de una misma moneda. Es cierto que en un mundo globalizado una mirada de este tipo se hace necesaria y saludable, pero, adicionalmente, es importante tener en cuenta que el Perú tiene más de 3,5 millones de razones para tratar bien a los migrantes y garantizar sus derechos humanos. Una política en ese sentido contribuye también al respeto y protección que los otros Estados brinden a los connacionales peruanos.

CONCLUSIONES

1. El refugio ha sido históricamente parte de las relaciones internacionales de los Estados y, al tener consecuencias sobre estos, es parte de la política internacional y, por ende, de la política exterior de los Estados. En lo que concierne al Perú, se encuentra vinculado a los objetivos de política exterior relacionados con la formulación de la política migratoria del país y la promoción de los derechos humanos.
2. El tratamiento hacia los solicitantes de refugio está orientado principalmente por dos grandes marcos: uno jurídico y otro político. El primero de ellos comporta el régimen jurídico que debe observarse, que incluye la observancia de las normas migratorias, de derechos humanos y del Derecho Internacional de los Refugiados. El segundo, es el marco político tanto interno como internacional que influye en la configuración del escenario donde participan los actores interesados (gobernanza migratoria) y a partir de donde se establecen las posibilidades de acción. Tanto el marco jurídico como el político, aunado a los objetivos de política exterior pertinentes delimitan la respuesta peruana a una situación como la atención a los solicitantes de refugio y migrantes venezolanos.
3. Venezuela se encuentra sumida en una grave crisis política, económica, social y humanitaria. Este quebrantamiento del orden democrático e institucional ha ocasionado la salida masiva de cientos de miles de venezolanos de ese país quienes han migrado a otros países de la región, entre ellos, al Perú. Nuestro país forma parte del grupo de países que se han expresado su disposición para ayudar a la restauración del

orden democrático en Venezuela, así como su ayuda para los venezolanos que se encuentran dentro de su país y los que forman parte del enorme flujo de solicitantes de refugio y migrantes que han ingresado al territorio patrio.

4. El Perú es uno de los países que ha recibido el mayor número de ciudadanos de nacionalidad venezolana (más de 466 mil al 4 de octubre de 2018), proceso migratorio ocasionado por distintos factores de *push* y *pull*, entre los que destaca la propia crisis originada en Venezuela, la política migratoria de los países vecinos y la buena disposición del Perú a recibir migrantes venezolanos. Destaca especialmente que el país, de forma pionera en la región, haya implementado el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) para que los venezolanos puedan trabajar y acceder a algunos servicios básicos en el país. Sin embargo, solo han accedido a este documento el 22,74% de los migrantes venezolanos, mientras que un 24,46% se encuentran tramitándolo (cifras al 4 de octubre de este año), debido a que la implementación de dicho documento no ha sido óptima o porque los ciudadanos venezolanos no contaban con los requisitos para optar por él.
5. Hoy por hoy, el Perú es el país que cuenta con el número más alto de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, superando las 150 mil solicitudes (al 4 de octubre de 2018), lo que representa el 32,18% de los ciudadanos venezolanos que se encuentran en el país. Esto se debe, en gran medida, en que la solicitud de refugio ha sido preferida por los venezolanos como mecanismo para poder permanecer en el país, acceder a un trabajo y contar con algunos servicios básicos.
6. Se hace imprescindible contar con mecanismos efectivos para regularizar la situación migratoria de más del 50% de venezolanos que se encuentran en el país, sobre todo, porque solo podrán acceder al PTP

aquellos que hayan ingresado al país hasta el 31 de octubre de este año. Es posible que, luego de esta fecha, se prefiera optar por la solicitud de refugio como alternativa para permanecer en el país, lo que incentiva a un uso inapropiado de esta figura.

7. La respuesta que el país prepare ante esta situación debe contemplar cuatro niveles: nacional, bilateral, regional y multilateral. En el nivel nacional, se debe coordinar una política migratoria con una perspectiva intersectorial, que garantice la seguridad del país pero que, a su vez, respete los derechos humanos y los compromisos internacionales del Perú. Es imprescindible contar con mecanismos ágiles y efectivos de regularización para el gran flujo de venezolanos que eviten que se opte innecesariamente por la solicitud de refugio. Adicionalmente, se debe seguir trabajando para garantizar los derechos de los solicitantes de refugio, en especial, el derecho a un debido proceso y a atender su solicitud en un plazo razonable.
8. Los niveles bilateral, regional y multilateral se deben trabajar orientados principalmente por la gobernanza migratoria, el principio de responsabilidad compartida, por los derechos humanos y por la cooperación internacional. Este tipo de coordinación puede incluir intercambio de información migratoria, uniformización de políticas migratorias, intercambio de experiencias de políticas de regularización y atención a los migrantes, cooperación técnica y otros tipos de cooperación internacional.
9. Los niveles bilateral, regional y multilateral son también espacios propicios para el Perú para ejercer liderazgo en materia de protección y respeto de los derechos humanos, como en la promoción de la democracia.

10. La respuesta del Perú repercute sobre los objetivos de política exterior relacionados con la política migratoria, el respeto de los derechos humanos, pero también respecto de la promoción de la democracia. Respecto de esta última, vale resaltar que el país debe procurar una respuesta coherente con su posición respecto de la restauración del orden democrático en Venezuela, lo que se concreta en políticas que permitan a los venezolanos que puedan buscar nuevas y mejores oportunidades en el país.

RECOMENDACIONES

1. La respuesta ante el enorme flujo de solicitantes de refugio y migrantes debe ser integral, con fundamento en los principios de responsabilidad compartida, seguridad, respeto de los derechos humanos y cooperación internacional. Algunas de las medidas que se proponen están mencionadas en el acápite 3 del tercer capítulo de este trabajo y descritas con mayor detalle en el caso práctico que se adjunta.
2. Se recomienda la profundización del uso de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) al momento de elaborar políticas respecto de los flujos de ciudadanos venezolanos que ingresan al país. Esto, acompañado de la coordinación entre los principales tomadores de decisión de los sectores involucrados, por ejemplo, los ministros y los viceministros.
3. Debido a que el flujo de venezolanos que ingresan al país aún es alto y que un gran porcentaje permanece en el país en una situación migratoria irregular, es necesario contar con mecanismos que permitan la regularización de estas personas, no solo para que puedan trabajar y acceder a algunos servicios básicos, sino también para contar con información sobre su perfil y sus principales necesidades que permitan la identificación de brechas, información bastante útil para solicitar cooperación internacional.
4. Respecto del ingente número de solicitudes de refugio, su atención puede incluir varias medidas, todas ellas dentro del respeto de los derechos humanos y en el marco del Derecho Internacional de los

Refugiados. Una de ellas es la identificación de los solicitantes de refugio que tienen la intención de desistir de su solicitud pero que no han hecho el trámite correspondiente, para lo que se puede implementar un servicio en línea que, entre otras cosas, facilite el desistimiento (acompañado de una difusión); usar un sistema de intercambio de información con Migraciones para conocer qué solicitantes han abandonado el país; que Migraciones informe al que accede al PTP o a otro mecanismo de regularización sobre la posibilidad de desistir de la solicitud de refugio, o utilizar como referente el no recojo del carné de solicitante en un plazo razonable.

5. Dentro de la observancia del debido proceso y con la cooperación técnica del ACNUR, hacer el uso de patrones que permitan identificar perfiles de solicitantes de refugio para agilizar el trabajo de la Comisión Especial para los Refugiados. Lo mismo puede hacerse respecto de las solicitudes de refugio que son manifiestamente improcedentes.
6. Continuar y afianzar la coordinación a nivel regional en los espacios mencionados en el punto 3.3 del tercer capítulo, tomando en consideración las áreas de atención prioritaria identificadas en el Plan de Acción de la OIM (2018).
7. A nivel multilateral, puede recurrirse a la cooperación internacional sin dejar de orientar esfuerzos para que en esta arena se atienda también el origen del ingente flujo de migrantes y refugiados: la crisis política, económica, social y humanitaria que atraviesa Venezuela.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadí, A., & Raguá, D. (enero-marzo de 2016). Control cambiario: trece años en cifras. *Debates IESA*, XXI(1), 48-51.
- ACNUDH. (2017). *Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).
- ACNUR. (10 de agosto de 2018). *ACNUR aumenta su respuesta tras la declaratoria de emergencia en Ecuador*. Recuperado el 2 de septiembre de 2018, de Página web del ACNUR: <http://www.acnur.org/noticias/briefing/2018/8/5b6e24b34/acnur-aumenta-su-respuesta-tras-la-declaratoria-de-emergencia-en-ecuador.html>
- ACNUR. (11 de julio de 2018). *¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto?* Recuperado el 13 de agosto de 2018 de Página web del ACNUR: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>
- ACNUR. (1977). *Note on asylum, 1977, EC/SCP/4*.
- ACNUR. (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*. Obtenido de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>
- ACNUR. (1999). *Nota sobre protección internacional, A/AC.96/914*.

- ACNUR. (2001). *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- ACNUR. (2014). *A thematic compilation of Executive Committee Conclusions*. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. Division of International Protection.
- ACNUR. (2018). *Venezuela situation. Responding to the needs of people displaced from Venezuela. Supplementary Appeal (January-December 2018)*. Geneva: Latinstock México/REUTERS/Carlos Eduardo Ramírez.
- ACNUR. (26 de junio de 2018). *Pacto Mundial sobre Refugiados. Borrador final al 26 de junio de 2018*. Recuperado el 17 de agosto de 2018, de Página web del ACNUR: <http://www.unhcr.org/5b3633267.pdf>
- ACNUR. (27 de junio de 2018). *Venezuela Situation, as of June 2018*. Recuperado el 31 de julio de 2018, de Reliefweb: <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/unhcr-venezuela-situation-june-2018>
- ACNUR. (3 de julio de 1998). *Nota sobre la protección internacional. A/AC.96/898*.
- ACNUR. (4 de octubre de 2018). *Venezuela Situation*. Recuperado el 10 de octubre de 2018, de Operation Portal. Refugee situations: <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit>
- ACNUR. (5 de julio de 2018). *Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados: una oportunidad única para fortalecer la respuesta internacional a los grandes movimientos de refugiados y migrantes*. Recuperado el 18 de julio de 2018, de Página web de Acnur: <https://refugeesmigrants.un.org/es/pacto-mundial-sobre-los-refugiados-0>
- ACNUR. (agosto de 2018). *ACNUR Colombia y el registro de venezolanos*. Recuperado el 5 de septiembre de 2018, de Página web del ACNUR: <http://www.acnur.org/5b687f534.pdf>

- ACNUR. (marzo de 2018). *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*. Recuperado el 3 de mayo de 2018, de <http://www.refworld.org.es/docid/5aa076f74.html>
- Acuerdo Nacional. (19 de abril de 2014). Recuperado el 23 de julio de 2018, de Página web del Acuerdo Nacional: <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>
- Agencia EFE. (3 de mayo de 2018). *El Consejo de Seguridad estudiará respuestas para los refugiados rohinyás*. Recuperado el 13 de julio de 2018, de Página web de Agencia EFE: <https://www.efe.com/efe/america/mundo/el-consejo-de-seguridad-estudiara-respuestas-para-los-refugiados-rohinyas/20000012-3604707>
- Alcalde, R. (2010). Las reagrupaciones familiares y sus efectos en el bienestar de los menores migrantes. Manifestaciones y detección en el ámbito escolar. *Migraciones. Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones* (28), 127-156.
- Alonso, E., Ceriana, P., & Morlachetti, A. (2012). Políticas migratorias, movilidad humana y derechos de la niñez en América Latina y el Caribe. En M. Lettieri, *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica*. Buenos Aires: Serie de Derechos Humanos. Ediciones de la UNLa - Universidad Nacional de Lanús.
- América Economía. (8 de septiembre de 2018). *Gobierno de Venezuela modifica normas para flexibilizar control de cambios*. Recuperado el 16 de septiembre de 2018, de América Economía: <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/gobierno-de-venezuela-modifica-normas-para-flexibilizar-control-de>
- América Noticias. (24 de septiembre de 2018). *Vizcarra: Grupo de Lima buscará equilibrio en tema de migración venezolana*. Recuperado el 25 de septiembre de 2018, de América Noticias:

- <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/vizcarra-grupo-lima-buscara-equilibrio-tema-migracion-venezolana-n340118>
- Amnistía Internacional. (2018). *Informe 2017/18. La situación de los derechos humanos en el mundo*. London: Amnesty International Ltd.
- Anadolu Agency. (13 de marzo de 2018). *Turquía, un modelo para la recepción de inmigrantes en América Latina*. Recuperado el 18 de octubre de 2018, de Anadolu Agency de Turquía: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/turqu%C3%ADa-un-modelo-para-la-recepci%C3%B3n-de-inmigrantes-en-am%C3%A9rica-latina/1087888>
- Arboleda, E. (2001). La Declaración de Cartagena de 1984 y sus semejanzas con la Convención de la Organización de la Unidad Africana de 1969: una perspectiva comparativa. En S. Namihás, *Derecho Internacional de los Refugiados* (págs. 81-91). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Asamblea General de la ONU. (1990). *Resolución N.º 45/140 del 14 de diciembre de 1990*.
- Asamblea General de la ONU. (1998). *Resolución N.º 52/103*.
- Avramapoulos, D. (14 de agosto de 2015). *Declaración de Dimitris Avramopoulos, comisario europeo de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía*. Recuperado el julio de 2018, de Página web de RTVE: <http://www.rtve.es/noticias/20150814/ue-afronta-peor-crisis-refugiados-desde-segunda-guerra-mundial-segun-comisario-inmigracion/1199926.shtml>
- Bákula, J. M. (2002). *Perú: entre la realidad y la utopía. 180 años de política exterior* (Vol. I). Lima: Fondo de Cultura Económica y Fundación Academia Diplomática del Perú.
- Banca & Negocios. (5 de marzo de 2018). *La economía de Venezuela desde la muerte de Chávez en cinco gráficos*. Recuperado el 5 de septiembre de 2018, de Banca & Negocios:

<http://www.bancaynegocios.com/la-economia-de-venezuela-desde-la-muerte-de-chavez-en-cinco-graficos/>

- Barichello, S. (2015). The Evolving System of Refugees' Protection in Latin America. En D. Cantor, *Exploring the Boundaries of Refugee Law. Current Protection Challenges* (págs. 149-171). Leiden: Koninklijke Brill.
- BBC. (2 de agosto de 2017). *Smartmatic, la empresa a cargo del sistema de votación en Venezuela, denuncia "manipulación" en la elección de la Constituyente y el CNE lo niega*. Recuperado el 15 de septiembre de 2018, de BBC Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40804551>
- BBC. (2 de mayo de 2017). *El presidente Nicolás Maduro convoca a una Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela*. Recuperado el 15 de septiembre de 2018, de BBC Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39774863>
- BBC. (20 de agosto de 2018). *Ataque a venezolanos en Brasil: disturbios en Pacaraima contra campamento de inmigrantes*. Recuperado el 30 de agosto de 2018, de BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45240028>
- BBC. (24 de agosto de 2018). *Crisis de Venezuela: "El éxodo de los venezolanos es el mayor de Latinoamérica en los últimos 50 años"*. Recuperado el 30 de agosto de 2018, de BBC Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45291398>
- BBC. (26 de julio de 2018). *Venezuela: Nicolás Maduro anuncia que le quitará 5 ceros al bolívar en medio de una galopante inflación que el FMI prevé que llegue al 1 000 000% este año*. Recuperado el 4 de agosto de 2018, de BBC News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44962277>
- BBC. (4 de agosto de 2017). *Se instala la polémica Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela presidida por la excanciller Delcy Rodríguez*. Recuperado el 20 de 15 de septiembre de 2018, de BBC

Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40806539>

Bermúdez, A. (25 de febrero de 2016). *Cómo Venezuela pasó de la bonanza petrolera a la emergencia económica*. Recuperado el agosto de 2018, de BBC News Mundo: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160219_venezuela_bonanza_petroleo_crisis_economica_ab

Betts, A. (2010). Soft Law and the Protection of Vulnerable Migrants. *Georgetown Immigration Law Journal*, 533-552.

Betts, A. (2014). International Relations and Forced Migration. En E. Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (págs. 60-71). Oxford University Press.

Betts, A., & Loescher, G. (2010). Refugees in International Relations. En A. Betts, & G. Loescher, *Refugees in International Relations* (págs. 1-28). Oxford: Oxford University Press.

BID. (mayo de 2018). *IDB Statement on Venezuela*. Recuperado el 15 de agosto de 2018, de Inter American Development Bank: <https://www.iadb.org/en/idb-financing/idb-statement-venezuela>

Bloomberg. (23 de julio de 2018). *Venezuela's Inflation to Reach 1 Million Percent, IMF Forecasts*. Recuperado el 4 de agosto de 2018, de Boomborg: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-07-23/venezuela-s-inflation-to-reach-1-million-percent-imf-forecasts>

Blouin, C., Mamani, F., Ruiz, C., Briceño, A., Freier, L., Scull, C., & Berganza, I. (2018). *"Situación de derechos humanos de personas venezolanas en el contexto de la movilidad humana en las Américas"*. Documento preparatorio para audiencia temática del 168º periodo de sesiones de la CIDH. Lima: Encuentros; IDEHPUCP; Universidad del Pacífico; Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

- Boshkov, T. (2018). Venezuela currency crisis: analysis of the causes. *International Journal of Information, Business and Management*, 10(4).
- British Petroleum. (2011). *British Petroleum Review of World Energy 2011*.
- Bustamante, R. (2001). *El derecho a probar como elemento esencial de un proceso justo*. Lima: ARA Editores.
- Calduch, R. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid: CEURA.
- Cannon, B. (2009). *Hugo Chávez and the Bolivarian Revolution: Populism and Democracy in a Globalized Age*. Manchester: Manchester University Press.
- CEPAL. (2018). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política*. ONU. CEPAL.
- CIDH. (4 de abril de 2017). *IACHR Welcomes Measures to Provide Protection to Venezuelan Migrants in Peru and Calls on States in the Region to Implement Measures for their Protection*. Recuperado el 25 de agosto de 2018, de Página web de la OEA: http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2017/043.asp
- Ciudad VLC. (13 de marzo de 2018). *ACNUR: "Nunca dijimos que los venezolanos son refugiados"*. Recuperado el 5 de mayo de 2018, de Ciudad VLC: <http://ciudadvalencia.com.ve/acnur-venezolanos-refugiados/>
- Claessens, S., & Ayhan Kose, M. (2013). Financial Crises: Explanations, Types and Implications. *International Monetary Fund Working Paper, WP*, 13(28), 1-65.
- Clarín. (25 de septiembre de 2018). *Asamblea General de la ONU: Venezuela, en el centro del debate*. Recuperado el 28 de septiembre de 2018, de Clarín: https://www.clarin.com/mundo/asamblea-general-onu-venezuela-centro-debate_0_WQ79UYooy.html

- Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (18 de junio de 2018). *15 reveladores datos sobre las personas refugiadas*. Recuperado el 15 de septiembre de 2018, de Página web de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado: <https://www.cear.es/15-datos-sobre-las-personas-refugiadas/>
- Comisión Europea. (13 de mayo de 2015). *Agenda Europea de Migración*. Obtenido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=ro>
- Comisión Europea. (julio de 2016). *La Unión Europea y la crisis de refugiados*. Obtenido de Serie la UE y la Comisión Europea: https://europa.eu/european-union/file/11779/download_en?token=hmjU7NXf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (20 de octubre de 2000). *Recomendación sobre asilo y su relación con crímenes internacionales*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela: Informe de país: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 31 de diciembre de 2017*. CIDH. OEA.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Resolución N.º 2/18 del 3 de marzo de 2018 sobre migración forzada de personas venezolanas*.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2018). *Resolución del 26 de septiembre de 2018. A/HRC/39/L.1/Rev.1*.
- Correa, J. (septiembre de 2017). Humanitarian health crisis in Venezuela. *World Medical Journal*, 63(2), 35-36.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2003). *Opinión Consultiva OC-18/03 del 1 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Serie A, Nro. 18*.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Caso "Vélez Loor vs. Panamá". Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Serie C, Nro. 218*.

Corte Internacional de Justicia. (1950). *Caso Perú vs. Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 1950.*

Corte Penal Internacional. (26 de septiembre de 2018). *Referral of the situation in Venezuela under Article 14 of the Rome Statute submitted by the Republic of Argentina, Canada, the Republic of Colombia, the Republic of Chile, the Republic of Paraguay and the Republic of Peru.* Recuperado el 29 de septiembre de 2018, de Página web de la Corte Penal Internacional: https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/180925-otp-referral-venezuela_ENG.pdf

Custodio, L. (13 de agosto de 2018). *Se necesitan montos récord para eventual "plan rescate" a Venezuela. Entrevista a Ricardo Hausmann, exministro venezolano.* Recuperado el 5 de setiembre de 2018, de El País: <https://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/necesitan-montos-record-eventual-plan-rescate-venezuela.html>

Dahar, D. (12 de febrero de 2018). *La crisis de refugiados en Venezuela excederá a la de Siria; debemos ayudar.* Recuperado el 7 de mayo de 2018, de Brookings: <https://www.brookings.edu/es/opinions/la-crisis-de-refugiados-en-venezuela-excedera-a-la-de-siria-debemos-ayudar/>

De Zayas, A. (1994). Human Rights and Refugees. *Nordic Journal of International Law* (61/62), 253-258.

Del Prado, J. (1999). La nueva agenda del Perú en materia de política exterior. *Agenda Internacional*, 6(13), 167-173.

Diario Las Américas. (21 de julio de 2018). *Se desploman las reservas internacionales de Venezuela.* Recuperado el 17 de agosto de 2018, de Diario Las Américas: <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/se-desploman-las-reservas-internacionales-venezuela-n4158328>

Diario Las Américas. (23 de marzo de 2017). *Países miembros de la OEA preparan declaración para presionar a Venezuela.* Recuperado el 5

de julio de 2018, de Diario Las Américas:
<https://www.diariolasamericas.com/america-latina/paises-miembros-la-oea-preparan-declaracion-presionar-venezuela-n4117945>

EFE. (26 de julio de 2017). *Almagro y 13 países de la OEA exigen a Maduro suspender la Constituyente*. Recuperado el 6 de junio de 2018, de EFE: <https://www.efe.com/efe/america/politica/almagro-y-13-paises-de-la-oea-exigen-a-maduro-suspender-constituyente/20000035-3336502>

El Comercio. (17 de octubre de 2018). *Venezolanos sí deberán presentar pasaporte para ingresar a Perú*. Recuperado el 20 de octubre de 2018, de El Comercio: <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-deberan-portar-pasaporte-ingresar-peru-noticia-568274>

El Comercio. (22 de septiembre de 2018). *Grupo de Lima evaluará este martes la migración venezolana en la región*. Recuperado el 23 de septiembre de 2018, de El Comercio: <https://elcomercio.pe/politica/grupo-lima-evaluara-martes-migracion-venezolana-region-noticia-nndc-560350>

El Comercio. (24 de agosto de 2018). *Cerca de 150 venezolanos son trasladados gratis hasta la frontera con Perú*. Recuperado el 28 de agosto de 2018, de El Comercio: <https://elcomercio.pe/peru/tumbes/cerca-150-venezolanos-son-trasladados-gratis-frontera-peru-noticia-550422>

El Comercio. (26 de agosto de 2018). *Migración venezolana: el Perú ha recibido más de 100 mil pedidos de refugio*. Recuperado el 29 de agosto de 2018, de Página web del Diario El Comercio: <https://elcomercio.pe/peru/migracion-venezolana-peru-recibido-100-mil-pedidos-refugio-noticia-550654>

El Comercio. (27 de agosto de 2018). *Tumbes: venezolanos sin pasaporte optan por el refugio en nuestro país*. Recuperado el 30 de agosto de

- 2018, de El Comercio: <https://elcomercio.pe/peru/tumbes/tumbes-venezolanos-pasaporte-optan-refugio-nuestro-pais-noticia-550470>
- El Comercio. (28 de agosto de 2018). *Migraciones actualizó cifra de ingreso de ciudadanos venezolanos al Perú*. Recuperado el agosto de 2018, de Página web del Diario El Comercio: <https://elcomercio.pe/peru/migraciones-actualizo-cifra-ciudadanos-venezolanos-peru-noticia-551444>
- El Comercio. (31 de octubre de 2018). *Venezolanos en Perú: ¿a qué calidades migratorias pueden acceder desde mañana?* Recuperado el 31 de octubre de 2018, de El Comercio: <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-pasara-migrantes-ingresen-pais-manana-noticia-573193>
- El Comercio. (5 de octubre de 2018). *Venezolanos en Perú: cifras actualizadas de la migración venezolana*. Recuperado el 7 de octubre de 2018, de El Comercio: <https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-cifras-actualizadas-migracion-venezolana-noticia-562548>
- El Mundo. (27 de abril de 2017). *Venezuela anuncia su salida de la OEA*. Recuperado el 15 de agosto de 2018, de El Mundo: <http://www.elmundo.es/internacional/2017/04/27/59012433468aeb5c158b4571.html>
- El Mundo. (27 de abril de 2017). *Venezuela anuncia su salida de la OEA*. Recuperado el 6 de julio de 2018, de El Mundo: <https://www.elmundo.es/internacional/2017/04/27/59012433468aeb5c158b4571.html>
- El Nacional. (19 de enero de 2018). *Cáritas Venezuela: 280 000 niños podrían morir por desnutrición*. Recuperado el 31 de julio de 2018, de El Nacional: http://www.el-nacional.com/noticias/crisis-humanitaria/caritas-venezuela-280000-ninos-podrian-morir-por-desnutricion_219476

- El Nacional. (23 de agosto de 2018). *La ONU se reunirá para coordinar una respuesta a la migración venezolana*. Recuperado el 25 de agosto de 2018, de El Nacional: http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/onu-reunira-para-coordinar-una-respuesta-migracion-venezolana_249140
- El Nuevo Herald. (14 de marzo de 2017). *Parlamento venezolano declara 'crisis humanitaria' de alimentación en el país*. Recuperado el 18 de septiembre de 2018, de El Nuevo Herald: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article138528163.html>
- El Nuevo Herald. (21 de junio de 2017). *Asamblea General de la OEA descarta resolución sobre Venezuela*. Recuperado el 7 de julio de 2018, de El Nuevo Herald: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article157411969.html>
- El País. (18 de agosto de 2018). *Ecuador restringirá la entrada de venezolanos por la llegada de 4.000 al día*. Recuperado el 1 de septiembre de 2018, de El País: Ecuador restringirá la entrada de venezolanos por la llegada de 4.000 al día
- El País. (25 de agosto de 2018). *Una jueza obliga a Ecuador a admitir venezolanos sin pasaporte durante 45 días*. Recuperado el 5 de septiembre de 2018, de El País: https://elpais.com/internacional/2018/08/25/america/1535152190_638544.html
- El País. (30 de Marzo de 2017). *El Supremo venezolano deja sin competencias a la Asamblea Nacional, en manos de la oposición*. Recuperado el 20 de 25 de septiembre de 2018, de El País: https://elpais.com/internacional/2017/03/30/america/1490848414_081004.html
- El Tiempo. (22 de agosto de 2018). *Las claves: ayudas recibidas por Colombia para atender a venezolanos*. Recuperado el 2 de

- septiembre de 2018, de El Tiempo:
<https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/las-ayudas-que-ha-recibido-colombia-para-la-atencion-de-venezolanos-258642>
- El Tiempo. (23 de agosto de 2018). *Unos 50.000 venezolanos tramitan visa en Ecuador*. Recuperado el 29 de agosto de 2018, de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com.ec/noticias/ecuador/4/venezolanos-tramitan-visa-ecuador>
- El Tiempo. (6 de agosto de 2018). *Juez suspende entrada de venezolanos a Brasil por Roraima*. Recuperado el 13 de septiembre de 2018, de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/inhabilitan-paso-de-venezolanos-por-frontera-de-roraima-brasil-252514>
- El Universal. (28 de septiembre de 2018). *Cancillería implementará visa electrónica para agilizar regularización de extranjeros*. Recuperado el 1 de octubre de 2018, de El Universal: <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/09/28/nota/6975128/cancilleria-implementara-visa-electronica-agilizar-regularizacion>
- Esposito, A. (22 de junio de 2017). *La OEA fracasa en su intento por condenar a Venezuela*. Recuperado el 6 de junio de 2018, de Reuters: <https://es.reuters.com/article/topNews/idESKBN19D0HG-OESTP>
- Europa Press. (24 de agosto de 2018). *La OIM alerta de que la crisis migratoria en Venezuela podría igualar a la del Mediterráneo*. Recuperado el 13 de septiembre de 2018, de Europa Press: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-oim-alerta-crisis-migratoria-venezuela-podria-igualar-mediterraneo-20180824172631.html>
- Feller, E. (1990). UNHCR and the International Protection of Refugees - Current Problems and Future Prospects. *International Journal of Refugee Law Special Issue*.
- Fishel, J. (2014). Forced Migration in South America. En E. Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona, *The Oxford Handbook of Refugee*

- and Forced Migration Studies* (págs. 652-663). Oxford: Oxford University Press.
- Forero, S. (2015). La migración por asilo y la construcción de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea: evidencia desde el caso griego. *OASIS* (22), 93-115.
- Galindo Pohl, R. (1983). Notas sobre la ponencia 'Refugio y Asilo en la Teoría y la Práctica Jurídica'. En ACNUR, *La protección internacional de los refugiados en América Central, México y Panamá: problemas jurídicos y humanitarios. Memorias del Coloquio realizado en Cartagena de Indias en 1983* (págs. 145-172).
- García Bedoya, C. (2008). *Política Exterior Peruana: teoría y práctica*. Lima: Academia Diplomática del Perú.
- García-Sayán, D. (2015). Democracia y Derechos Humanos. En F. Novak, & J. García, *La política exterior peruana en el siglo XXI: Agenda y propuestas*. IDEI.
- García, G. (24 de junio de 2018). *Salario mínimo en Venezuela = US\$ 1,79*. Recuperado el 5 de septiembre de 2018, de El Universal: <http://www.eluniversal.com/el-universal/13048/salario-minimo-en-venezuela-us-179>
- Gestión. (16 de octubre de 2018). *INEI: Más de 500 mil venezolanos ingresaron al Perú en los últimos 8 meses*. Recuperado el 17 de octubre de 2018, de Gestión: <https://gestion.pe/peru/inei-500-mil-venezolanos-ingresaron-peru-ultimos-8-meses-247299>
- Ghitis, F. (22 de febrero de 2018). Venezuela's Exodus Adds to the Perils Across Latin America. *World Politics Review*.
- Goodwin-Gill, G. (2014). The International Law of Refugee Protection. En E. Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, & N. Sigona, *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies* (págs. 36-48). Oxford: Oxford University Press.
- Green, Y. (20 de septiembre de 2018). *La crisis de refugiados venezolanos. Desafíos para la región*. Recuperado el 20 de septiembre de 2018,

de Foreign Affairs Latinoamérica: <http://revistafal.com/la-crisis-de-refugiados-venezolanos/>

Gros, H. (1995). La Declaración de Cartagena como fuente del derecho internacional de los refugiados en América Latina. *In Memoria del Coloquio Internacional. 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Colloquium of San Jose de Costa Rica, 5-7 December 1994.*

Grupo de Lima. (11 de agosto de 2018). *Comunicado Conjunto 013-18 del 11 de agosto de 2018.* Recuperado el 20 de agosto de 2018, de Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/17813-declaracion-del-grupo-de-lima>

Grupo de Lima. (18 de mayo de 2018). *Comunicado Conjunto 08-18 del 18 de mayo de 2018.* Recuperado el 16 de junio de 2018, de Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: http://www.rree.gob.pe/SitePages/comunicado_conjunto.aspx?id=C-C-008-18

Grupo de Lima. (21 de mayo de 2018). *Comunicado Conjunto 09-2018 del 21 de mayo de 2018.* Recuperado el 10 de junio de 2018, de Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: http://www.rree.gob.pe/SitePages/comunicado_conjunto.aspx?id=C-C%20-%20009%20-%202018

Grupo de Lima. (23 de enero de 2018). *Declaración conjunta 01-18 del 23 de enero de 2018.* Recuperado el 10 de junio de 2018, de Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: http://www.rree.gob.pe/SitePages/declaracion_conjunta.aspx?id=D-C-001-18

Grupo de Lima. (9 de octubre de 2018). *Comunicado Conjunto 017-18 del 9 de octubre de 2018.* Recuperado el 10 de octubre de 2018, de Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú:

<https://www.gob.pe/en/institucion/rree/noticias/19922-comunicado-del-grupo-de-lima>

Guterres, A. (14 de julio de 2017). *Declaración del Secretario General sobre Venezuela*. Recuperado el 5 de mayo de 2018, de Página web de la ONU: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/statement/2017-07-14/statement-secretary-general-venezuela-scroll-down-spanish>

Guterres, A. (20 de junio de 2015). *Declaración del Alto Comisionado António Guterres con ocasión del Día Mundial del Refugiado 2015*. Recuperado el 4 de junio de 2018, de Página web del ACNUR: <http://www.acnur.org/noticias/press/2015/6/5af94ad59/declaracion-del-alto-comisionado-antonio-guterres-con-ocasion-del-dia-mundial-del-refugiado-2015.html>

Guterres, A. (8 de agosto de 2017). *Declaración atribuible a la Oficina del Portavoz del Secretario General sobre Venezuela*. Recuperado el 5 de mayo de 2018, de Página web de la ONU: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/statement/2017-08-08/statement-attributable-spokesman-secretary-general-venezuela-scroll>

Hanke, S. (31 de julio de 2018). *IMF Produces Another Bogus Venezuela Inflation Forecast*. Recuperado el 5 de agosto de 2018, de Forbes: <https://www.forbes.com/sites/stevehanke/2018/07/31/imf-produces-another-bogus-venezuela-inflation-forecast/#4263ab917dc8>

Human Rights Watch. (2018a). *Informe Mundial 2018: Venezuela*. Recuperado el 10 de agosto de 2018, de Página web de Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/es/world-report/2018/country-chapters/313312>

Human Rights Watch. (3 de septiembre de 2018b). *The Venezuelan Exodus. The Need for a Regional Response to an Unprecedented Migration Crisis*. Recuperado el 15 de septiembre de 2018, de Human Rights Watch:

<https://www.hrw.org/report/2018/09/03/venezuelan-exodus/need-regional-response-unprecedented-migration-crisis>

Infobae. (20 de agosto de 2018). *Nicolás Maduro anunció que el aumento de salarios comenzará en septiembre y lanzó una advertencia a los comercios*. Recuperado el 13 de septiembre de 2018, de Infobae: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/08/20/nicolas-maduro-anuncio-que-el-aumento-de-salarios-comenzara-en-septiembre-y-lanzo-una-advertencia-a-los-comercios/>

Infobae. (25 de agosto de 2018). *La otra cara de la crisis en Venezuela: el colapso de PDVSA*. Recuperado el 3 de septiembre de 2018, de Infobae: <https://www.infobae.com/def/internacionales/2018/08/25/la-otra-cara-de-la-crisis-en-venezuela-el-colapso-de-pdvsa/>

Infobae. (29 de agosto de 2018). *Luis Almagro, sobre el éxodo venezolano: "Es el más grande de la historia del hemisferio occidental"*. Recuperado el 30 de septiembre de 2018, de Infobae: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/08/29/luis-almagro-sobre-el-exodo-venezolano-es-el-mas-grande-de-la-historia-del-hemisferio-occidental/>

INNOVA. (2017). *Base de datos agroalimentaria de Venezuela. Índices económicos nacionales*. Recuperado el 8 de julio de 2018, de Asociación para la Innovación Tecnológica: <http://www.innovaven.org/bda/indnac/ec04pe01.xls>

Jiménez, C. (2017). *Configurando un país de destino para refugiados: La comunidad de Refugiados en el Perú en el periodo 2002 – 2017 y los retos para el Estado Peruano*. Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Kennedy, P. (2007). *El Parlamento de la Humanidad. La historia de las Naciones Unidas*. Barcelona: Debate.

Kummetz, P. (2016 de mayo de 2016). *¿A quién le vende petróleo Venezuela?* Recuperado el 18 de agosto de 2018, de Deutsche

Welle: <https://www.dw.com/es/a-qui%C3%A9n-le-vende-petr%C3%B3leo-venezuela/a-19293514>

La Vanguardia. (5 de septiembre de 2018). *Parlamento venezolano pide a la OEA que declare una "crisis de refugiados"*. Recuperado el 10 de septiembre de 2018, de La Vanguardia: <https://www.lavanguardia.com/vida/20180905/451663403406/parlamento-venezolano-pide-a-la-oea-que-declare-una-crisis-de-refugiados.html>

Lacalle, D. (4 de noviembre de 2017). *Venezuela en quiebra. Otro fracaso del socialismo*. Recuperado el 2018 de 16 de setiembre, de El Español: https://www.elespanol.com/economia/20171103/259354064_13.html

Lázaro, J. (2015). La política migratoria. El mapa y el territorio. En F. Novak, & J. García, *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agenda y Propuestas*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI).

Maeshiro, A. (20 de agosto de 2018). *Informe PuntoEdu sobre migración venezolana en Perú*. Recuperado el 14 de septiembre de 2018, de PuntoEdu. Pontificia Universidad Católica del Perú: <https://puntoedu.pucp.edu.pe/noticias/informe-puntoedu-sobre-migracion-venezolana-en-peru/>

Manetto, F. (1 de octubre de 2018). *El éxodo venezolano, de crisis migratoria a prioridad humanitaria*. Recuperado el 7 de octubre de 2018, de World Economic Forum: <https://es.weforum.org/agenda/2018/10/el-exodo-venezolano-de-crisis-migratoria-a-prioridad-humanitaria/>

Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.

Martínez, F. (2012). El asilo como fundamento de la protección de los refugiados. En M. Lettieri, *Protección internacional de refugiados en*

el sur de Sudamérica. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa - Universidad Nacional de Lanús.

Migración Colombia. (3 de septiembre de 2018). *Colombia y Venezuela, más que 2200 kilómetros de frontera*. Recuperado el 4 de octubre de 2018, de Página web de Migración Colombia: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/infografias/8276-colombia-y-venezuela-mas-que-2-200%20kilometros-de-frontera>

Migraciones. (10 de septiembre de 2017). *El PTP ha devuelto la esperanza y tranquilidad a miles de venezolanos migrantes en el Perú*. Recuperado el 3 de agosto de 2018, de Página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones: <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/ptp-esperanza/>

Migraciones. (14 de octubre de 2018). *En provincias, venezolanos podrán tramitar el Permiso Temporal de Permanencia hasta las 8 de la noche*. Recuperado el 15 de octubre de 2018, de Página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú: <https://www.migraciones.gob.pe/?p=10740&fbclid=IwAR1gkgxMRfaWsfj9rrbZ8hc79yZcYkHJiu6wcG6cbxQ7eHQ0bkfzxf5xevQ>

Migraciones. (19 de abril de 2018). *Más de 200 mil personas de origen venezolano se encuentran en el Perú*. Recuperado el 3 de julio de 2018, de Página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones: <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/migraciones-mas-de-200-mil-ciudadanos-venezolanos-se-encuentran-en-el-peru/>

Migraciones. (2018). *Estadísticas de movimiento migratorio en el Perú*. Recuperado el 11 de octubre de 2018, de Página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú: <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/estadisticas/>

Migraciones. (2018). *Presencia de inmigrantes en situación de vulnerabilidad en el Perú. Estudio preliminar realizado desde una*

perspectiva de género. Lima: Superintendencia Nacional de Migraciones.

Migraciones. (24 de agosto de 2018). *El 80 por ciento de las personas venezolanas ingresa al Perú con pasaporte*. Recuperado el 1 de septiembre de 2018, de Página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones: <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/el-80-por-ciento-de-las-personas-venezolanas-ingresa-al-peru-con-pasaporte/>

Migraciones. (26 de agosto de 2018). *Ingreso diario de ciudadanos venezolanos al Perú se redujo a menos de la mitad*. Recuperado el 1 de septiembre de 2018, de Página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú: <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/migraciones-ingreso-de-ciudadanos-venezolanos-al-peru-se-redujo-a-menos-de-la-mitad/>

Migraciones. (28 de agosto de 2018). *Perú y Colombia acuerdan compartir base de datos de migrantes venezolanos*. Recuperado el 3 de septiembre de 2018, de Página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones del Perú: <https://www.migraciones.gob.pe/?p=10325>

Migraciones. (30 de mayo de 2018). *MIGRACIONES inició atención las 24 horas del día a personas extranjeras en la sede central de Breña*. Recuperado el 3 de agosto de 2018, de Página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones: <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/migraciones-inicio-atencion-las-24-horas-del-dia-a-ciudadanos-extranjeros-en-la-sede-central-de-brena/>

Migraciones. (5 de octubre de 2018). *Resolución de Superintendencia N.º 000309-2018 del 5 de octubre de 2018*. Recuperado el 7 de octubre de 2018, de Página web de la Superintendencia Nacional de Migraciones: <https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS309-2018.pdf>

- Mindreau, M. (2001). *Introducción a la teoría de las relaciones internacionales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (s.f.). *Reconocimiento de la condición de refugiado*. Recuperado el 18 de agosto de 2018, de Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia: <http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/refugee>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (s.f.). *Trámite de reconocimiento de la condición de refugiado*. Recuperado el 15 de agosto de 2018, de Página de No más filas, trámites sin complicaciones de Colombia: <https://www.nomasfilas.gov.co/memoficha-tramite/-/tramite/T31208>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (15 de junio de 2018). *Autoridades del Grupo de Lima se reúnen para cooperar ante creciente migración venezolana*. Obtenido de Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: <https://www.gob.pe/en/institucion/rree/noticias/12030-autoridades-del-grupo-de-lima-se-reunen-para-cooperar-ante-creciente-migracion-venezolana>
- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. (26 de octubre de 2018). *Declaración Presidencial de Quito correspondiente al Encuentro Presidencial y XII Gabinete Binacional Perú-Ecuador*. Recuperado el 28 de octubre de 2018, de Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/21708-declaracion-presidencial-de-quito>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Argentina. (25 de septiembre de 2018). *Crisis migratoria venezolana: Faurie participó de una reunión regional*. Recuperado el 27 de septiembre de 2018, de Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de la

- Argentina: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/crisis-migratoria-venezolana-faurie-participo-de-una-reunion-regional>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador. (30 de septiembre de 2018). *Sobre refugio, datos actualizados*. Recuperado el 10 de octubre de 2018, de Página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador: <https://www.cancilleria.gob.ec/informacion-sobre-refugio/>
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia. (18 de agosto de 2017). *Resolución N.º 3015 del 18 de agosto de 2017*. Recuperado el 18 de agosto de 2018, de Página web del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-03015-de-2017.pdf>
- Miranda, B. (17 de agosto de 2018). *Por qué Ecuador decidió exigir pasaporte a los miles de ciudadanos de Venezuela que ingresan cada día en el país*. Recuperado el 1 de septiembre de 2018, de BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45227142>
- Nagel, J. (4 de junio de 2014). *Poverty Shoots Up in Venezuela*. *Foreign Policy*.
- Neumayer, E. (2004). *Asylum Destination Choice: What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?* *European Union Politics, London School of Economics and Political Science*, 5(2), 155-180.
- Notiamérica. (19 de marzo de 2018). *Colombia evitará dar estatus de refugiados a migrantes venezolanos*. Recuperado el 10 de agosto de 2018, de Notiamérica: <https://www.notimerica.com/politica/noticia-colombia-iniciara-censo-venezolanos-migrantes-evitara-darles-consideracion-refugiados-20180318112841.html>

- Noticias ONU. (13 de julio de 2018). *Un pacto mundial por los derechos de los migrantes*. Recuperado el 1 de agosto de 2018, de Página web de Noticias ONU: <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437842>
- Noticias ONU. (27 de septiembre de 2018). *El Consejo de Derechos Humanos pide a Venezuela que deje entrar ayuda humanitaria*. Recuperado el 30 de septiembre de 2018, de Noticias ONU: <https://news.un.org/es/story/2018/09/1442582>
- Noticiero Digital. (16 de octubre de 2014). *Maduro: Tenemos planes así tiren los precios del petróleo donde los tiren*. Recuperado el 19 de agosto de 2018, de Noticiero Digital: <http://www.noticierodigital.com/2014/10/maduro-tenemos-planes-asi-tiren-los-precios-del-petroleo-donde-los-tiren/>
- Observatorio Venezolano de Violencia. (5 de enero de 2018). *Informe del Observatorio Venezolano de Violencia*. Recuperado el 5 de septiembre de 2018, de Página web del Observatorio Venezolano de Violencia: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informe-ovv-de-violencia-2017/>
- OCAH-ROLAC. (26 de septiembre de 2018). *Stocks de población venezolana en la región al 26 de septiembre de 2018*. Recuperado el 4 de octubre de 2018, de Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para refugiados y migrantes de Venezuela: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Stocks_de_Poblacion_Venezolana_en_la_region.pdf
- OCHA. (18 de septiembre de 2018). *América Latina y El Caribe - Rutas Migratorias de Población Venezolana (a 18 de septiembre de 2018)*. Recuperado el 9 de octubre de 2018, de <https://m.reliefweb.int/report/2838088>
- OCHA. (26 de septiembre de 2018). *América Latina y El Caribe - Stocks de Población Venezolana en la región (a 26 de septiembre de 2018)*. Recuperado el 30 de septiembre de 2018, de

<https://reliefweb.int/map/venezuela-bolivarian-republic/am-rica-latina-y-el-caribe-stocks-de-poblaci-n-venezolana-en-la>

- OEA. (3 de abril de 2017). *Consejo Permanente de la OEA adopta resolución sobre sucesos recientes en Venezuela*. Recuperado el 5 de julio de 2018, de Página web de la OEA: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-022/17
- OEA. (5 de junio de 2018). *Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre la situación en Venezuela del 5 de junio de 2018*. Recuperado el 10 de junio de 2018, de Página web de la OEA: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-032/18
- OEA. (5 de septiembre de 2018). *OEA analizó crisis migratoria en Venezuela y Secretario General anunció creación de grupo de trabajo*. Recuperado el 6 de septiembre de 2018, de Página web de la OEA: http://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FN-C-94909
- OIM. (10 de abril de 2018). *La OIM lanza Plan de Acción Regional para fortalecer la respuesta a los flujos de venezolanos en las Américas y en el Caribe*. Recuperado el 6 de junio de 2018, de Página web de la OIM: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-lanza-plan-de-accion-regional-para-fortalecer-la-respuesta-los-flujos-de-venezolanos-en>
- OIM. (19 de septiembre de 2018). *Declaración Conjunta del ACNUR y de la OIM acerca del nombramiento del Sr. Eduardo Stein como Representante Especial Conjunto para los refugiados y migrantes venezolanos en la región*. Recuperado el 21 de septiembre de 2018, de Página web de la OIM: <https://www.iom.int/es/news/declaracion-conjunta-del-acnur-y-de-la-oim-acerca-del-nombramiento-del-sr-eduardo-stein-como>

- OIM. (2006). *Derecho Internacional sobre Migración. Glosario sobre Migración*. Ginebra: Organización Internacional para las Migraciones.
- OIM. (2018). *Plan de acción regional para el fortalecimiento de la respuesta a los flujos migratorios recientes de nacionales de Venezuela a América del Sur, Norteamérica, América Central y el Caribe*.
- OIM. (febrero de 2018). *Monitoreo de flujo de migración venezolana. Ronda 2*. Recuperado el 5 de julio de 2018, de Página web de la OIM: https://migration.iom.int/system/tdf/reports/DTM_VENEZUELA_R2OIM%20%20VF%202.pdf?file=1&type=node&id=3246
- OIM. (febrero de 2018). *Tendencias migratorias nacionales en América del Sur. República Bolivariana de Venezuela*. Recuperado el 10 de junio de 2018, de Página web de la Oficina Regional para América del Sur: <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/SerieTendenciasNacionalesRepBolVenezuela.pdf>
- OIM. (julio de 2018). *Monitoreo de flujo de migración venezolana en el Perú. DTM Ronda 3*. Recuperado el 1 de agosto de 2018, de Página web de la OIM: <https://migration.iom.int/reports/per%C3%BA-%E2%80%94flujo-de-migraci%C3%B3n%C2%A0venezolana-ronda-3%C2%A0julio-2018>
- OIM. (s.f.). *¿Quién es un migrante?* Recuperado el 17 de junio de 2018, de Página web de la OIM: <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>
- OIM. (septiembre de 2018). *Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela*. Recuperado el 10 de octubre de 2018, de Página web de la Oficina Regional de la OIM para América del Sur: <https://robuenosaires.iom.int/>
- ONU. (14 de agosto de 2018). *Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General*. Recuperado el 20 de agosto de 2018, de Página web de la ONU: <https://www.un.org/press/en/2018/db180814.doc.htm>

- ONU. (19 de septiembre de 2016). *Reunión de alto nivel sobre refugiados y migrantes del 19 de septiembre de 2016*. Recuperado el 30 de septiembre de 2018, de Página web de la ONU dedicada a refugiados y migrantes: <https://refugeesmigrants.un.org/es/submit-refugees-and-migrants>
- ONU. (19 de septiembre de 2016). *Reunión de alto nivel sobre refugiados y migrantes del 19 de septiembre de 2016*. Recuperado el 30 de septiembre de 2018, de Página web de la ONU dedicada a refugiados y migrantes: <https://refugeesmigrants.un.org/es/submit-refugees-and-migrants>
- ONU. (1945). *Carta de las Naciones Unidas*.
- ONU. (2009). *Resolución 63/677 de la Asamblea General de la ONU*.
- ONU. (25 de septiembre de 2018). *Intervención de S.E. Sr. Donald Trump, Presidente de los Estados Unidos de América en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado el 28 de 2018, de Página web de la ONU: <https://gadebate.un.org/en/73/united-states-america>
- ONU. (25 de septiembre de 2018). *Intervención de S.E. Sr. Martín Vizcarra, Presidente del Perú, en la Asamblea General de la ONU*. Recuperado el 28 de septiembre de 2018, de Página web de la ONU: <https://gadebate.un.org/en/73/peru>
- ONU. (25 de septiembre de 2018). *Intervención de S.E. Sr. Mauricio Macri, Presidente de la Argentina, en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado el 28 de septiembre de 2018, de Página web de la ONU: <https://gadebate.un.org/en/73/argentina>
- ONU. (25 de septiembre de 2018). *Intervención de S.E. Sr. Michel Temer, Presidente de Brasil, en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado el 28 de septiembre de 2018, de Página web de la ONU: <https://gadebate.un.org/en/73/brazil>
- ONU. (26 de septiembre de 2018). *Intervención de S.E. Sr. Iván Duque, Presidente de Colombia, en la Asamblea General de las Naciones*

- Unidas*. Recuperado el 28 de septiembre de 2018, de Página web de la ONU: <https://gadebate.un.org/en/73/colombia>
- ONU. (27 de septiembre de 2018). *Intervención de S.E. Sr. Sebastián Piñera, presidente de Chile, en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Recuperado el 28 de septiembre de 2018, de Página web de la ONU: <https://gadebate.un.org/en/73/chile>
- ONU. (3 de octubre de 2016). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016. Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. Recuperado el junio de 2018, de Página web del ACNUR: <http://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>
- OPEP. (2017). *Annual Statistical Bulletin*.
- Oppenheimer, A. (11 de enero de 2014). *La violencia en Venezuela*. Recuperado el 20 de septiembre de 2018, de El País: <https://www.elpais.com.uy/opinion/columnistas/andres-oppenheimer/violencia-venezuela.html>
- Owens, P. (2010). Beyond Bare Life: Refugees and the Right to Have Rights. En A. Betts, & G. Loescher, *Refugees in International Relations* (págs. 133-150). Oxford: Oxford University Press.
- Palma, P. (enero-marzo de 2016). La inflación en Venezuela: sus causas y corrección. *Debates IESA*, XXI(1), 10-14.
- Papadopoulou-Kourkoula, A. (2008). *Transit Migration. The missing link between emigration and settlement*. New York: Palgrave Macmillan.
- Parent, N. (octubre de 2017). La protección se queda corta: el nuevo programa de migración de Perú para los venezolanos. *Revista Migraciones Forzadas* (40).
- Pereira, J. C. (2001). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid: Ariel Historia.
- Perú 21. (28 de julio de 2017). *Mensaje a la Nación: PPK anuncia ampliación de permiso temporal de permanencia para venezolanos*. Recuperado el 3 de agosto de 2018, de Perú 21:

<https://peru21.pe/politica/mensaje-nacion-ppk-anuncia-ampliacion-permiso-temporal-permanencia-venezolanos-91204>

Perú21. (28 de julio de 2017). *Mensaje a la Nación: PPK anuncia ampliación de permiso temporal de permanencia para venezolanos*.

Recuperado el 3 de agosto de 2018, de Perú 21:

<https://peru21.pe/politica/mensaje-nacion-ppk-anuncia-ampliacion-permiso-temporal-permanencia-venezolanos-91204>

Prieto, H. (3 de marzo de 2018). *Vivir la hiperinflación en Venezuela*.

Recuperado el 25 de agosto de 2018, de New York Times:

<https://www.nytimes.com/es/2018/03/03/opinion-prieto-hiperinflacion-venezuela/>

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. (6 de

septiembre de 2017). *Comunicado de prensa R135/17*. Recuperado

el 18 de agosto de 2018, de Página web de la OEA:

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1075&ID=2>

Rojas, H. (abril de 2013). Diseño actual de la procedencia del amparo

arbitral. A propósito de la RTC Exp. N.º 0461-2012-PA/TC. *Revista Jurídica del Perú* (146), 59-69.

Rubio, P. (1999). El concepto de refugiado en la Convención sobre el

estatuto de los refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad.

Agenda Internacional, 6(12), 137-148.

Rubio, P. (2012). La protección de refugiados en Perú: Ley 27891 y su

reglamento. En M. Lettieri, *Protección internacional de refugiados en el Sur de Sudamérica* (págs. 443-479). Remedios de Escalada:

Ediciones de la UNLa - Universidad Nacional de Lanús.

Ruiz de Santiago, J. (2001). Derechos humanos, derecho de refugiados:

evolución y convergencias. En S. Namihás, *Derecho Internacional de los Refugiados* (págs. 6-40). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia

Universidad Católica del Perú.

- Sahuquillo, M., & Blanco, P. (15 de diciembre de 2015). *Los refugiados climáticos no tienen dónde buscar asilo*. Recuperado el 18 de julio de 2018, de El País: https://elpais.com/internacional/2015/12/14/actualidad/1450123647_559457.html
- Salmón, E. (2012). El Perú y su política exterior en materia de Derecho Internacional Humanitario: reseña de un camino inacabado. En J. A. Bellina, *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Scrofina, S. (abril-junio de 2012). Los datos del petróleo venezolano. *Debates IESA. Instituto de Estudios Superiores de Administración*, XVII (2), 20-23.
- Seijas, C. (16 de abril de 2018). *Gobierno expropió más de 5 millones de hectáreas y están improductivas*. Recuperado el 3 de septiembre de 2018, de El Nacional: http://www.el-nacional.com/noticias/economia/gobierno-expropio-mas-millones-hectareas-estan-improductivas_231096
- Swinarski, C. (2001). El derecho internacional humanitario en su relación con los derechos humanos: nuevos retos. *Conferencia organizada por el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Defensoría del Pueblo y el Colegio de Abogados de Lima, dictada en la Sala Baquijano y Carrillo del Colegio de Abogados de Lima el 25 de octubre de 2001*. Lima.
- Toro, M. (10 de septiembre de 2018). *Sostienen que se recrudece la crisis de efectivo en el país*. Recuperado el 16 de septiembre de 2018, de El Universal: <http://www.eluniversal.com/economia/20139/sostienen-que-recrudece-crisis-de-efectivo-en-el-pais>
- Tribunal Constitucional. (2006). *Sentencia del 21 de julio de 2006, recaída en el Expediente N.º 2730-2006-PA/TC*.

- Tribunal Constitucional. (2012). *Sentencia del 16 de enero de 2012, recaída en el Expediente N.º 03891-2011-PA/TC*.
- Truyol, A. (1973). *La teoría de las Relaciones Internacionales como Sociología. (Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Türk, V. (2013). The UNHCR's role in supervising international protection standards in the context of its mandate. En J. Simenon, *The UNHCR and the supervision of International Refugee Law* (págs. 39-58). Cambridge: Cambridge University Press.
- Türk, V., & Nicholson, F. (2003). Refugee protection in international law: An overall perspective. En E. Feller, V. Türk, & F. Nicholson, *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (págs. 3-45). Cambridge: Cambridge University Press.
- UNICEF. (26 de enero de 2018). *Venezuela: aumenta la prevalencia de la desnutrición infantil en medio de una crisis económica cada vez más profunda*. Recuperado el 29 de septiembre de 2018, de Página web de UNICEF: <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/venezuela-aumenta-la-prevalencia-desnutrici%C3%B3n-infantil-crisis-economica-profunda>
- Valdez, F. d. (2004). *Ampliación del concepto de refugiado en el Derecho Internacional Contemporáneo*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- VisualPolitik. (20 de septiembre de 2018). *Venezuela, ¿el mayor éxodo del s. XXI?* Recuperado el 23 de septiembre de 2018, de Canal VisualPolitik: <https://www.youtube.com/watch?v=h2aRP5LY78o>
- Weis, P. (1969). The United Nations Declaration on Territorial Asylum. *Canadian Yearbook of International Law*, 7.
- Wieland, H. (1999). *Manual del Diplomático*. Lima: Fondo Editorial de la Fundación Academia Diplomática del Perú.

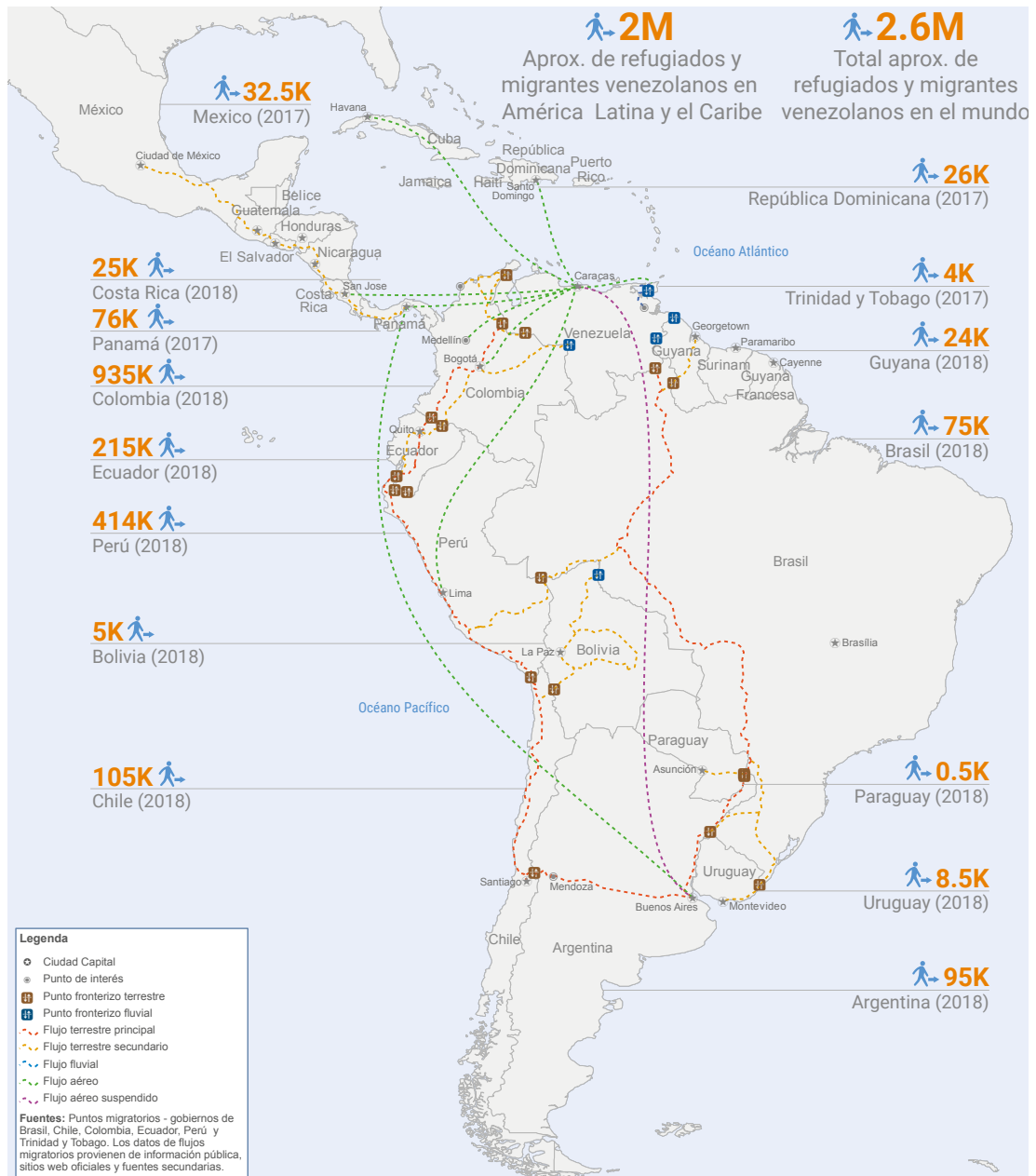
ANEXOS

ANEXO 1: Mapa de las rutas migratorias de la población venezolana hacia los países de la región



Fuente: Mapa elaborado por la OCHA-ROCAL con información al 18 de septiembre de 2018 (OCHA, 2018).

ANEXO 2: Mapa de rutas migratorias con indicación del número de ciudadanos venezolanos en los países de la región



Fuente: Mapa elaborado por la OCHA-ROCAL con información al 26 de septiembre de 2018 (OCHA, 2018). Se corrigió un error material respecto del número de venezolanos en Trinidad y Tobago, en armonía con la información de la OIM (septiembre de 2018).