BUSCANDO REFUGIO

PERÚ DA LA ESPALDA A QUIENES HUYEN DE VENEZUELA

AMNISTÍA INTERNACIONAL

Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que hacen campaña por un mundo en el que todas las personas disfruten de los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

© Amnesty International 2020
Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional).
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es
Para más información, visita la página Permisos de nuestro sitio web: www.amnesty.org
El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.
Publicado por primera vez en 2020
por Amnesty International Ltd.
Peter Benenson House, 1 Easton Street
London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: AMR 46/1675/2020
Idioma original: Inglés

amnesty.org

Foto de portada: *A los venezolanos se les niega la entrada a Perú, quedando varados en el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) en la frontera con Ecuador. Noviembre de 2019.*
© Daniel Martínez-Quintanilla / Amnistía Internacional

AMNISTÍA INTERNACIONAL

ÍNDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO **5**

2. METODOLOGÍA **7**

3. LA CRISIS DE DERECHOS HUMANOS DE VENEZUELA **8**

ANTECEDENTES DE LA CRISIS DE DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIA HUMANITARIA DE VENEZUELA 9

VIOLACIONES MASIVAS DE DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA 9

4. LAS PERSONAS QUE HUYEN DE VENEZUELA TIENEN DERECHO A PROTECCIÓN INTERNACIONAL **13**

5. CÓMO PERÚ ESTÁ CERRANDO SUS PUERTAS A LAS PERSONAS QUE HUYEN DE VENEZUELA **16**

ELIMINACIÓN DEL PERMISO DE PERMANENCIA TEMPORAL (PTP) 16

PERÚ IMPONE EL REQUISITO DEL PASAPORTE 17

VISA HUMANITARIA SÓLO POR SU NOMBRE 18

ELIMINACIÓN DE EXCEPCIONES HUMANITARIAS 18

CAMBIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ASILO 19

6. "LLEGUÉ A PERÚ A ESTE MURO GIGANTE": RESTRICCIONES ILEGÍTIMAS DEL ACCESO A PROTECCIÓN INTERNACIONAL **22**

LA REALIDAD DE LOS VISADOS HUMANITARIOS 23

LA REALIDAD DE LAS EXCEPCIONES HUMANITARIAS 23

LA REALIDAD DEL SISTEMA DE ASILO 24

OTROS RECHAZOS EN LA FRONTERA 26

CONDICIONES EN LA FRONTERA 26

7. OBLIGACIONES INTERNACIONALES, REGIONALES Y NACIONALES **28**

VIOLACIONES DEL DERECHO A SOLICITAR LA CONDICIÓN DE REFUGIADO 28

VIOLACIONES DE LA OBLIGACIÓN DE NO DEVOLUCIÓN (*NON-REFOULEMENT*) 29

8. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES **30**

GLOSARIO

TÉRMINO	DESCRIPCIÓN
CEPR	Comisión Especial para los Refugiados
PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA	Término genérico que denota la práctica de los Estados de prestar protección contra la devolución a las personas que no cumplen los requisitos para ser declaradas refugiadas con arreglo al ámbito de aplicación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, pero que estarían expuestas a sufrir graves daños si regresaran a su país. Este tipo de formas de protección tienen por objeto complementar la protección internacional. Dada la existencia de una definición ampliada de "persona refugiada" en América Latina, no debería haber necesidad de que los Estados recurran a formas complementarias de protección.
PROTECCIÓN INTERNACIONAL	La protección internacional es una obligación según el derecho internacional de refugiados, aplicable a la persona que está fuera de su país y no puede regresar por los riesgos que correría. Denota todas las actividades dirigidas a garantizar el respeto pleno de los derechos de las personas de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, humanitario y de refugiados. Abarca la protección prestada a las personas comprendidas en la definición clásica de "persona refugiada" de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y en la definición ampliada de "persona refugiada" de la Declaración de Cartagena, e incluye las formas complementarias de protección.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CORTEIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
MERCOSUR	Bloque político y económico, formado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y, anteriormente, Venezuela.
OACNUDH	Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
NO DEVOLUCIÓN *(NON-REFOULEMENT)*	El principio de no devolución (*non-refoulement*) es vinculante para todos los Estados, a los que prohíbe enviar en modo alguno a ninguna persona a un lugar donde corra un riesgo real de sufrir violaciones graves de derechos humanos.
PERSONA REFUGIADA	Persona que está fuera de su país de origen y tiene fundados temores de sufrir persecución si regresa (**definición de la Convención de 1951**) y 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 (**definición ampliada de la Declaración de Cartagena**).
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Agencia de la ONU para los Refugiados

1. RESUMEN EJECUTIVO

“Miren qué diferente era yo entonces”.

Alberto, padre de dos niños, muestra a Amnistía Internacional la foto de su pasaporte en el CEBAF Ecuador, el 6 de noviembre de 2019. Alberto era una sombra del hombre retratado en la fotografía, donde se le veía más corpulento y fuerte. Su fotografía era un crudo recordatorio de las duras adversidades que las personas venezolanas se han visto obligadas a soportar en años recientes.

Alberto,[*] maquinista venezolano de 44 años de edad, dejó su país porque ya no podía alimentar a su familia. Estaba decidido a comenzar una nueva vida segura para él, su esposa y sus dos hijos. Obtuvo una visa humanitaria en el consulado peruano en Caracas y en octubre de 2019 comenzó el viaje por tierra a Perú. Primero viajó a través de la vecina Colombia antes de llegar a la frontera con Ecuador. Sin embargo, el funcionario ecuatoriano se negó a sellar su pasaporte y le dijo que entrara al país de manera irregular. Siguió estas instrucciones, y llegó a la frontera peruana a principios de noviembre de 2019. Sin embargo, a pesar de tener una visa humanitaria válida en su pasaporte, los funcionarios peruanos le negaron la entrada, basándose en que no tenía sellos ecuatorianos de salida y entrada. Atrapado en la frontera entre Ecuador y Perú, sin poder entrar en ninguno de los dos países y separado de su familia, Alberto describía entre lágrimas cómo había acumulado deudas y había dejado a su esposa e hijos en Venezuela con la idea de poder traer a su familia a vivir con él a Perú. Había seguido los procedimientos y obtenido el permiso necesario pero, sin embargo, se le negó la entrada.

En este informe se describe el grave y rápido deterioro del trato que se dispensa a las personas refugiadas venezolanas en Perú. Tras mostrar inicialmente una admirable generosidad hacia las y los venezolanos que buscaban protección, Perú está ahora negando rotundamente a esas personas su derecho a buscar protección e impulsando una política deliberada de rechazar a las mujeres, hombres y niños solicitantes de la condición de refugio de Venezuela.

Venezuela se encuentra en medio de una emergencia humanitaria y gran crisis de derechos humanos, que comenzó en 2014, y de la cual han huido más de 4,8 millones de personas hasta diciembre de 2019. En un contexto de protestas sociales generalizadas, las autoridades han cometido graves violaciones de los derechos humanos, como detenciones arbitrarias, torturas y otros malos tratos, ejecuciones extrajudiciales, uso excesivo de la fuerza, desapariciones forzadas y violaciones del derecho a la salud y a la alimentación.

Tras años de crisis, la población venezolana lucha por sobrevivir, y millones de personas no pueden satisfacer siquiera sus necesidades mínimas de alimentos, agua y atención de la salud. El país ha sufrido un profundo colapso social, económico e institucional. La hiperinflación descontrolada y la contracción económica han hecho que los salarios no tengan valor en la práctica. Se calcula que, en abril de 2019, el salario mínimo era de siete dólares estadounidenses al mes, cantidad que sólo cubría el 4,7 % de la cesta básica de alimentos. La pobreza de ingresos se ha agravado aún más con el creciente índice de desempleo, que se prevé que alcance el 48 % en 2020.

La mayoría de las y los venezolanos que huyen del país son personas refugiadas y tienen derecho a protección internacional, ya sea en virtud de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, de carácter internacional, o de la Declaración de Cartagena de 1984, de carácter regional. Esta última tiene sobre todo por objeto responder a los riesgos colectivos, y su definición ampliada de persona refugiada se ha

[*] Todos los nombres son ficticios para proteger la identidad de las personas venezolanas entrevistadas en esta investigación.

incorporado a la legislación nacional en muchos países, incluido el Perú. Colombia es el país que alberga el mayor número de personas venezolanas, con 1,6 millones. Perú, sin embargo, tiene la mayor población de personas venezolanas solicitantes de la condición de refugio (377.047), mientras que otros países también reciben a un gran número de personas venezolanas: Chile (371.163), Ecuador (385.042), Brasil (224.102) y Argentina (180.267).

Perú, que tiene más personas solicitantes de la condición de refugio de Venezuela que cualquier otro país del mundo y acoge a más de 800.000 venezolanos y venezolanas en total, merece el debido reconocimiento. No obstante, esta generosidad histórica no significa que el Perú pueda incumplir sus obligaciones internacionales presentes y futuras.

A pesar de que está vigente sólo desde junio de 2019, la denominada visa humanitaria del Perú ha resultado ser una forma inviable de protección complementaria —tal como ha demostrado la experiencia de Alberto—, al cerrar totalmente una vía alternativa de protección a las personas venezolanas que la necesitan desesperadamente. Valerse de la falta de sellos de entrada y salida de Ecuador como pretexto para negar la entrada a personas venezolanas que tienen visa humanitaria o que se ajustan a las excepciones humanitarias debido a su estado de vulnerabilidad es una muestra de cruel falta de respeto por los derechos humanos de las personas refugiadas venezolanas.

Los cambios en los procedimientos de asilo en la frontera entre Perú y Ecuador, que no se han comunicado jamás oficialmente, parecen constituir una política deliberada de rechazo de nuevas llegadas de Venezuela. La toma de decisiones *ad hoc* y anómala durante los procedimientos de asilo arroja serias dudas sobre la *justicia* y *efectividad* de estos procedimientos. Estas prácticas irregulares, sumadas a la restringida interpretación que hace Perú de la protección internacional, contravienen sus obligaciones nacionales, regionales e internacionales en materia de derechos humanos, en virtud de las cuales debe proporcionar acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes a quienes buscan protección internacional.

La política de Perú de negar cada vez más el acceso al territorio, rechazando las solicitudes de la condición de refugiado y a quienes tienen visa humanitaria, está poniendo a las personas venezolanas en situación de grave riesgo. Las que son rechazadas en la frontera de Perú permanecen en un estado de incertidumbre jurídica: no pueden regresar a Ecuador ni entrar en Perú. Como consecuencia de ello, las personas venezolanas se han visto obligadas a recurrir a rutas y mecanismos de supervivencia más peligrosos y a entrar y vivir en Perú sin condición regular. La entrada irregular las condena a vivir al margen de la sociedad, expuestas aún más a sufrir explotación y abusos, a la vez que excluidas del mercado formal de trabajo y del acceso a los servicios, lo que viola también sus derechos humanos.

Las nuevas políticas aplicadas por Perú en la frontera suscitan gran preocupación en materia de devolución (*refoulement*). Negar a las personas venezolanas que llegan a la frontera el acceso a protección internacional —sea por medio de los procedimientos de asilo o de mecanismos de protección complementaria— podría dejarlas expuestas a sufrir devolución.

Amnistía Internacional insta a las autoridades peruanas a que garanticen el riguroso respeto de sus obligaciones internacionales y regionales para con los venezolanos y venezolanas que buscan seguridad. El gobierno debe aplicar urgentemente la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984 y debe hacerlo mediante un reconocimiento *prima facie* o grupal, dado el considerable número de venezolanos y venezolanas que buscan asilo en el país. El gobierno también debería solicitar un apoyo financiero y técnico adecuado a la comunidad internacional, que a su vez debería aumentar significativamente su asistencia y desarrollar mecanismos para compartir la responsabilidad por las personas refugiadas venezolanas.

Perú no es en absoluto el único país de la región que intenta limitar la entrada de personas venezolanas en busca de seguridad. Entre junio y agosto de 2019, Chile y Ecuador también impusieron medidas restrictivas similares, que limitan el acceso a su territorio y a la condición regular. Chile, Ecuador y Perú, que representan un corredor para la circulación de las personas venezolanas, deben abstenerse de poner obstáculos y priorizar, en su lugar, la coordinación regional responsable sobre la base de un compromiso genuino con el cumplimiento de las obligaciones en materia de protección internacional, así como el principio de responsabilidad compartida.

2. METODOLOGÍA

El presente informe está basado en una extensa labor de investigación documental y de campo, realizada entre octubre y diciembre de 2019. La investigación de campo se llevó a cabo en noviembre en Perú, concretamente en Lima, Tumbes y Tacna.

Durante la visita, Amnistía Internacional realizó 58 entrevistas. El equipo de investigación entrevistó a 35 personas venezolanas – 17 hombres y 18 mujeres, que viajaban en su mayoría con hijos, hijas u otros miembros de su familia– en el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Perú y el CEBAF Ecuador, y a seis personas más, cuatro mujeres y dos hombres, en alojamientos temporales de Tumbes. Amnistía Internacional corroboró los testimonios de esas personas examinando material documental como documentos de identidad y pasaportes, visas, decisiones sobre solicitudes de la condición de refugiado e informes médicos. A fin de proteger a las personas venezolanas entrevistadas durante la investigación, se las menciona sólo por apodos.

Durante la estancia en Perú, el equipo de investigación mantuvo reuniones con grupos de la sociedad civil nacional, representantes del mundo académico, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina Internacional para las Migraciones (OIM). En la visita a Tumbes se reunió también con la persona responsable de la coordinación de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR). En Tacna se reunió con funcionarios de la Superintendencia Nacional de Migraciones de Perú y de la Policía de Investigaciones (PDI) de Chile. En Lima, el equipo se reunió con el secretario ejecutivo de la CEPR e hizo una visita a su oficina de San Isidro, donde habló con el personal y con venezolanos y venezolanas que hacían cola fuera. Además, el equipo de investigación de Amnistía Internacional se reunió con la Defensoría del Pueblo y la División de Extranjería de la Policía Nacional de Perú, así como con funcionarios de la Superintendencia Nacional de Migraciones y del Ministerio del Interior.

El equipo consultó también informes y directrices de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), informes de ONG internacionales y regionales, legislación nacional y otros documentos oficiales, informes analíticos de representantes del mundo académico e informes de medios de comunicación nacionales, regionales e internacionales.

Los resultados de esta investigación fueron compartidos con el presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Asuntos Exteriores, el Ministro del Interior y el Superintendente Nacional de Migración por medio de una carta el 17 de enero de 2020. Amnistía Internacional solicitó una reunión con estas autoridades para discutir los hallazgos y dando la oportunidad de respuesta. En el momento en que se finalizó el informe, se estaban coordinando las reuniones pertinentes.

Amnistía Internacional entrevistando a un matrimonio venezolano en CEBAF Perú en noviembre de 2019 © Daniel Martínez-Quintanilla I Amnistía Internacional

Amnistía Internacional desea expresar su agradecimiento a todas las personas refugiadas venezolanas que compartieron sus testimonios, así como a las organizaciones de la sociedad civil, agencias humanitarias y autoridades con que se reunió.

3. LA CRISIS DE DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA

Desde 2014, un gran número de personas han huido de Venezuela en busca de seguridad y de un futuro digno en el extranjero. Se calcula que en diciembre de 2019 habían huido del país 4,8 millones de personas,[1] y el ACNUR cree que esta cifra alcanzará los 5,5 millones en 2020.[2] Colombia, que ha recibido a 1,6 millones de venezolanos y venezolanas, es el principal país receptor. La siguen Perú (863.613), Chile (371.163), Ecuador (385.042), Brasil (224.102) y Argentina (180.267), y muchos otros países de la región han recibido a un número de personas de Venezuela menor, pero significativo en relación con sus poblaciones.[3] Cinco países del Caribe han recibido aproximadamente a 100.000 personas venezolanas; son: Aruba, Curazao, República Dominicana, Guyana y Trinidad y Tobago.[4] Es probable, no obstante, que estas cifras sean inferiores a las reales, pues la mayoría de los datos oficiales no incluyen a quienes han entrado en los países de manera irregular. Los venezolanos y venezolanas han buscado también seguridad más lejos aún, en países como Costa Rica, España, Estados Unidos, México y Panamá.[5]

La respuesta mundial a la situación venezolana ha sido moderada. Con el 80 % de las personas refugiadas venezolanas[6] ubicadas en América Latina y el Caribe, la comunidad internacional ha dejado hasta la fecha que sea la región la que asuma la responsabilidad de su protección. Con respecto a la ayuda económica a los países receptores de la región, al final de 2019 el 48 % de las necesidades de financiación del Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes no se han atendido.[7]

---

[1] R4V, Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, *Respuesta a los Venezolanos*, https://r4v.info/es/situations/platform

[2] Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (RMRP) 2020, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela* (enero-diciembre de 2020), 13 de noviembre de 2019, data2.unhcr.org/es/documents/download/72254.

[3] R4V, Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, *Respuesta a los Venezolanos*, https://r4v.info/es/situations/platform

[4] Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela* (enero-diciembre de 2020), 13 de noviembre de 2019, data2.unhcr.org/es/documents/download/72254

[5] R4V, Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, *Respuesta a los Venezolanos*, https://r4v.info/es/situations/platform

[6] Amnistía Internacional considera que la mayoría de las personas que huyen de Venezuela son refugiadas. Según el derecho internacional de refugiados, una persona se convierte en refugiada en cuanto se ajusta a la definición de tal, no cuando se declara formalmente su condición de refugiada. Véase ACNUR, *Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado*, reedición, Ginebra, febrero de 2019, https://www.refworld.org.es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5d9ed92a4, párr. 28, p. 17.

[7] Financial Tracking Services, Regional Refugee and Migrant Response Plan (for Refugees and Migrants from Venezuela), Response Plan/Appeal Snapshot for 2019, https://fts.unocha.org/appeals/726/summary

ANTECEDENTES DE LA CRISIS DE DERECHOS HUMANOS Y EMERGENCIA HUMANITARIA DE VENEZUELA

Cuando el presidente Maduro sucedió a Hugo Chávez a la muerte de éste en 2013, la economía tenía ya problemas.[8] La caída de los precios mundiales del petróleo y la reducción de la producción petrolera en 2014 hicieron subir los precios y la inflación. Estos factores, sumados a varias políticas públicas del gobierno, dieron lugar a una grave y compleja crisis económica. La población venezolana comenzó a protestar contra las políticas del gobierno en 2014, y en 2017 y, de nuevo, en 2019 hubo manifestaciones multitudinarias. Ante estas protestas, varias secciones de las fuerzas de seguridad del Estado recurrieron a la represión. La crisis política e institucional se agudizó en los primeros meses de 2019, con lo que aumentó la tensión entre el poder ejecutivo de Nicolás Maduro y el poder legislativo encabezado por Juan Guaidó.[9]

VIOLACIONES MASIVAS DE DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA

Amnistía Internacional ha documentado gran variedad de violaciones graves de derechos humanos cometidas en Venezuela desde 2014, en un entorno de protestas sociales provocadas por la crisis de derechos humanos, entre ellas detenciones arbitrarias, tortura y otros malos tratos, ejecuciones extrajudiciales, uso indebido de la fuerza, desapariciones forzadas y violaciones de los derechos a la salud y la alimentación.[10]

En los últimos años, Venezuela ha sufrido un profundo colapso social, económico e institucional. La hiperinflación descontrolada[11] y la contracción económica han hecho que los salarios no tengan valor en la práctica. En 2018, el 94 % de los venezolanos y venezolanas no tenían ingresos suficientes para pagar la cesta básica de alimentos.[12] Se calcula que, en abril de 2019, el salario mínimo era de siete dólares estadounidenses al mes, cantidad que sólo cubría el 4,7 % de la cesta básica de alimentos.[13] La pobreza de ingresos se ha agravado aún más con el creciente índice de desempleo, que se prevé que alcance el 48 % en 2020.[14]

Tras años de crisis, la población venezolana lucha por sobrevivir, y millones de personas no pueden satisfacer siquiera sus necesidades mínimas de alimentos, agua y atención de la salud.[15] Según una encuesta universitaria representativa, el 80 % de la población carece de seguridad alimentaria, y dos terceras partes de las personas encuestadas habían perdido peso en 2017:[16] más de la mitad de la población ha informado de una pérdida de 11 kilos de peso, y 8 de cada 10 venezolanos y venezolanas afirman haber reducido su ingesta de calorías.[17]

---

[8] Amnistía Internacional, *Medidas urgentes: Personas Venezolanas necesitan protección internacional*, 3 de septiembre de 2018, AMR 01/9019/2018, https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0190192018SPANISH. PDF

[9] Amnistía Internacional, *Hambre de justicia: crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, 2019, AMR 53/0222/2019, https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019SPANISH. PDF, p. 13.

[10] Amnistía Internacional, *The UN Human Rights Council should launch a formal investigation into the unprecedented human rights crisis in Venezuela at HRC42*, agosto de 2019, AMR 53/0898/2019.

[11] En junio de 2019, el Grupo de Trabajo de la OEA sobre Venezuela informó de que la inflación era del 10.000.000 %, véase: Grupo de Trabajo de la OEA, *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*, junio de 2019, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol_0.pdf, p. 7.

Grupo de Trabajo de la OEA, *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*, junio de 2019, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol_0.pdf, p. 37.

[13] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Venezuela: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/41/18), traducción no oficial, 4 de julio de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5d1e31224.html, p. 3.

Grupo de Trabajo de la OEA, *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*, junio de 2019, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol_0.pdf, p. 37.

[15] Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), secretario general adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios y coordinador del Socorro de Emergencia, Mark Lowcock, *Declaración sobre la situación humanitaria en Venezuela*, 6 de noviembre de 2019, https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/venezuela/document/declaraci%C3%B3n-sobre-la-situaci%C3%B3n-humanitaria-en-venezuela, p. 1.

[16] Human Rights Watch (HRW), *Venezuela's Humanitarian Emergency, Large-scale UN Response Needed to Address Health and Food Crises*, 4 de abril de 2019, https://www.hrw.org/report/2019/04/04/venezuelas-humanitarian-emergency/large-scale-un-response-needed-address-health, p. 5.

Grupo de Trabajo de la OEA, *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*, junio de 2019, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol_0.pdf, p. 27.

En lo que respecta al derecho a la salud, OACNUDH ha calificado la situación de "grave".[18] El sistema de salud está al borde del colapso total, siendo muchos los hospitales que sufren graves carencias de agua y electricidad, lo que impide su funcionamiento eficaz. En este contexto, que se ve agravado además por la falta de medicinas y material y equipos médicos,[19] así como por una gran escasez de profesionales de la salud,[20] incluidos especialistas y personal de enfermería, las personas enfermas corren mayor riesgo de morir a causa de infecciones contraídas en el hospital.[21] La falta de material médico es tan grave que se pide a las y los pacientes que lo lleven ellos mismos al hospital, incluidos agua, guantes y jeringas.[22] Según informes, hay carencias del 60 al 100 % de los fármacos esenciales en cuatro de las grandes ciudades de Venezuela, incluida Caracas.[23]

Los indicadores de salud se han deteriorado drásticamente. Han reaparecido enfermedades prevenibles con vacunación como el sarampión y la difteria, y la mortalidad infantil y materna aumentaron un 30 % y un 65%, respectivamente en el periodo de un año solamente 2016.[24] En muchas partes de Venezuela, los anticonceptivos son en gran medida inaccesibles, con lo que aumenta el número de embarazos de adolescentes y no deseados.[25] Debido a las pésimas condiciones de los hospitales, miles de mujeres embarazadas huyen del país por temor a los riesgos de dar a la luz allí, como morir en el parto y sufrir complicaciones del embarazo causantes de aborto.[26] Los índices de infección del paludismo se sitúan en niveles de emergencia, hasta el punto de que en Venezuela se dan el 50 % de todos los casos de América Latina.[27] Las personas con enfermedades crónicas, como cáncer, insuficiencia renal y diabetes, no pueden acceder a la medicación que necesitan de manera habitual.[28] En 2018, aproximadamente 9 de cada 10 personas que vivían con el VIH y estaban registradas oficialmente no recibían tratamiento antirretroviral.[29]

Las ejecuciones extrajudiciales perpetradas por las fuerzas de seguridad, fundamentalmente la Policía Nacional Bolivariana por medio de su Fuerza de Acciones Especiales (FAES), continúan siendo práctica común en Venezuela.[30] Entre el 21 y el 25 de enero de 2019, Amnistía Internacional documentó que al menos 11 jóvenes habían sido ejecutados extrajudicialmente.[31] Según cifras oficiales, entre enero y mayo de 2019 hubo 1.569 homicidios debidos a operaciones de seguridad, aunque el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV) ha citado cifras tan elevadas como 2.124 para el mismo periodo. Aunque en 2018 el gobierno registró 5.287 homicidios de este tipo, frente a los 7.523 comunicados por el OVV,

---

[18] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Venezuela: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/41/18), traducción no oficial, 4 de julio de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5d1e31224.html, p. 4.

[19] Según un informe de la Encuesta Nacional de Hospitales para 2016 llevada a cabo por la red Médicos por la Salud, había una carencia del 76 % en medicinas y del 81 % en equipo quirúrgico en 86 hospitales de 38 ciudades. Véase: Panaromas, Scholarly Platform, "Venezuelans Dying of a Failing Health Care System", 10 de octubre de 2019, https://www.panoramas.pitt.edu/news-and-politics/venezuelans-dying-failing-health-care-system.

[20] Al menos el 55 % de los médicos abandonaron el país, según informes, entre 2012 y 2017. Para más información, véase: *The Guardian,* "Venezuela Crisis takes deadly toll on buckling health system", 6 de enero de 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/jan/06/venezuela-health-system-crisis-nicolas-maduro.

[21] OCHA, secretario general adjunto de la ONU para Asuntos Humanitarios y coordinador del Socorro de Emergencia, Mark Lowcock, *Declaración sobre la situación humanitaria en Venezuela*, 6 de noviembre de 2019, https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/venezuela/document/declaraci%C3%B3n-sobre-la-situaci%C3%B3n-humanitaria-en-venezuela, p. 1; *The Guardian,* "Venezuela Crisis takes deadly toll on buckling health system", 6 de enero de 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/jan/06/venezuela-health-system-crisis-nicolas-maduro

[22] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Venezuela: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/41/18), traducción no oficial, 4 de julio de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5d1e31224.html, p. 4; *The Guardian,* "Venezuela Crisis takes deadly toll on buckling health system", 6 de enero de 2019, https://www.theguardian.com/world/2019/jan/06/venezuela-health-system-crisis-nicolas-maduro.

[23] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Venezuela: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/41/18), traducción no oficial, 4 de julio de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5d1e31224.html, p. 4.

[24] HRW, *Venezuela's Humanitarian Emergency, Large-scale UN Response Needed to Address Health and Food Crises*, 4 de abril de 2019, https://www.hrw.org/report/2019/04/04/venezuelas-humanitarian-emergency/large-scale-un-response-needed-address-health, p. 4.

[25] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Venezuela: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/41/18), traducción no oficial, 4 de julio de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5d1e31224.html, p. 4.

[26] Amnistía Internacional*, El éxodo de las embarazadas,* http://www.amnistiaonline.org/SalidadeEmergencia/Default/Exodo/.

[27] Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), "Venezuela: Making access to health care a priority", 18 de septiembre de 2019, https://www.icrc.org/en/document/venezuela-making-access-health-care-priority.
Grupo de Trabajo de la OEA, *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*, junio de 2019, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol_0.pdf, p. 23.

[29] HRW, *Venezuela's Humanitarian Emergency, Large-scale UN Response Needed to Address Health and Food Crises*, 4 de abril de 2019, https://www.hrw.org/report/2019/04/04/venezuelas-humanitarian-emergency/large-scale-un-response-needed-address-health, p. 4.

[30] Amnistía Internacional, *Esto no es vida: Seguridad ciudadana y derecho a la vida en Venezuela*, 2018, AMR 53/8975/2018, https://www.amnesty.org/es/documents/amr53/8975/2018/es/

[31] Amnistía Internacional, *Hambre de justicia: crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, 2019, AMR 53/0222/2019, https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019SPANISH. PDF, p. 4.

OACNUDH manifestó en su informe que muchos de estos homicidios podrían constituir ejecuciones extrajudiciales.[32]

En Venezuela, la protesta social se ha convertido en el medio principal y más visible utilizado por la gente para responder a la situación y canalizar su descontento. Las violaciones constantes y masivas de derechos humanos han provocado varias espirales de manifestaciones multitudinarias organizadas, entremezcladas con protestas espontáneas.[33]

Desde 2014, las protestas han aumentado en cantidad y en intensidad, junto con la crisis política, económica y social cada vez más profunda del país.[34] Las detenciones arbitrarias forman parte de la política de represión que aplica el gobierno de Nicolás Maduro[35] para intimidar o contener a la posición política, sea ésta real o aparente. Según la ONG Foro Penal Venezolano, entre enero de 2014 y mayo de 2019 fueron detenidas por motivos políticos al menos 15.045 personas.[36] Durante las protestas de enero de 2019, en cinco días fueron detenidas más de 900 personas, 770 de ellas en un solo día. Amnistía Internacional considera que todas estas detenciones podrían constituir crímenes de lesa humanidad, dado que se practicaron de manera generalizada y sistemática e iban dirigidas contra una parte específica de la población.[37]

Rosa dejó Venezuela después de ser detenida por denunciar la muerte de su hijo de 16 años a manos de fuerzas de seguridad. Ella tiene cáncer óseo, pero no recibía tratamiento. Temía solicitar asilo o una visa en caso de que las autoridades venezolanas se enteraran y pusieran en riesgo a su familia en Venezuela. © Daniel Martínez-Quintanilla / Amnistía Internacional

[32] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Venezuela: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/41/18), traducción no oficial, 4 de julio de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5d1e31224.html, p. 10.
[33] Amnistía Internacional, *Hambre de justicia: crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, 2019, AMR 53/0222/2019, https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019SPANISH. PDF, p. 4.
[34] Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Venezuela: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/41/18), traducción no oficial, 4 de julio de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5d1e31224.html, p.8.
[35] Amnistía Internacional, *Hambre de justicia: crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, 2019, AMR 53/0222/2019, https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019SPANISH. PDF, p. 33.
[36] En mayo de 2019 había 793 personas detenidas arbitrariamente; 1,437 habían sido puestas en libertad sin condiciones y 8.598 estaban en libertad condicional, pero con largos procedimientos judiciales pendientes. Véase: Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Venezuela: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/41/18), traducción no oficial, 4 de julio de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5d1e31224.html, p. 8.
[37] Amnistía Internacional, *Hambre de justicia: crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, 2019, AMR 53/0222/2019, https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019SPANISH. PDF, p. 4.

Las personas detenidas arbitrariamente son sometidas a menudo a tortura y otros malos tratos y a violaciones de su derecho al debido proceso. Se ha informado de casos frecuentes de desaparición forzada, en los que las autoridades han confirmado que la persona estaba detenida, pero su familia y sus abogados no han podido averiguar su suerte ni su paradero.[38] Según OACNUDH, en la mayoría de los casos, la persona detenida es sometida a una o más formas de tortura o tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, como aplicación de descargas eléctricas, asfixia con bolsas de plástico, simulacro de ahogamiento o violencia sexual.[39]

En el contexto de las protestas, las fuerzas militares y policiales continúan haciendo uso de fuerza excesiva y, algunos casos, intencionadamente letal contra quienes participan en ellas. En enero de 2019, al menos 24 personas murieron en sucesos ocurridos en torno a protestas. Al menos 21 murieron a manos de agentes de seguridad pública y de civiles armados que actuaban con su aquiescencia.[40]

Basándose en sus investigaciones de principios de 2019, así como en las de años anteriores, Amnistía Internacional ha determinado que las ejecuciones extrajudiciales selectivas, las detenciones arbitrarias y las muertes y heridas debidas al empleo de fuerza excesiva por el gobierno de Nicolás Maduro forman parte de una política de represión sistemática y generalizada desde al menos 2017 y que podrían haberse cometido en Venezuela crímenes de lesa humanidad. [41]

[38] Amnistía Internacional, *Venezuela: Graves ataques contra representantes de la oposición en la Asamblea Nacional*, 7 de enero de 2020, https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/01/venezuela-graves-ataques-contra-oposicion-asamblea-nacional/.
Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *Venezuela: Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*, (A/HRC/41/18), traducción no oficial, 4 de julio de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5d1e31224.html, p. 9.
[40] Amnistía Internacional, *Hambre de justicia: crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, 2019, AMR 53/0222/2019, https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019SPANISH. PDF, p. 27.
[41] Amnistía Internacional, *Hambre de justicia: crímenes de lesa humanidad en Venezuela*, 2019, AMR 53/0222/2019, https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019SPANISH. PDF, p. 48.

4. LAS PERSONAS QUE HUYEN DE VENEZUELA TIENEN DERECHO A PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Sobre la base de los datos anteriormente indicados acerca de violaciones graves de derechos humanos, es innegable que la mayoría de las personas que huyen de Venezuela son refugiadas y tienen derecho a protección internacional. Casi todas ellas están dentro del ámbito de aplicación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984[42] (Declaración de Cartagena), y algunas están comprendidas también en la definición de "persona refugiada" de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.[43] ACNUR y la CIDH consideran que la mayoría de las personas que huyen de Venezuela son refugiadas y necesitan protección internacional, de acuerdo con los criterios de la definición ampliada de "persona refugiada" de la Declaración de Cartagena.[44]

En América Latina, la Declaración de Cartagena ha impulsado la aparición de un régimen regional de protección que amplía ésta más allá de las circunstancias previstas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.[45] La definición de la Declaración de Cartagena abarca 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

[42]La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 entró en vigor tras haberse reunido 10 países de América Latina para hablar de la protección internacional de las personas refugiadas en el contexto de cambios regionales específicos, en particular los grandes movimientos de personas refugiadas de Centroamérica provocados por las guerras civiles de El Salvador, Guatemala y Honduras en la década de 1980. Aunque es un acuerdo no vinculante, posteriormente se ha incorporado a la legislación interna en 16 países de la región. Se consideró innovadora por su ampliación de la definición de "persona refugiada". La Declaración de San José (1994), el Plan of Acción de México (2004) y la Declaración y el Plan de Acción de Brasil (2014) han contribuido aún más al desarrollo de la política y la práctica de la protección internacional prevista en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Véase: ACNUR, *Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, Cartagena de Indias Colombia,* 22 de noviembre de 1984, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008, p. 3; MPI, *Protecting the Forcibly Displaced: Latin America's Revolving Refugee and Asylum Framework*, 14 de enero de 2016, https://www.migrationpolicy.org/article/protecting-forcibly-displaced-latin-america-evolving-refugee-and-asylum-framework.

[43] ACNUR, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 1, https://www.refworld.org.es/docid/47160e532.html

[44] ACNUR, *NOTA DE ORIENTACIÓN SOBRE CONSIDERACIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA LOS VENEZOLANOS– Actualización I*, mayo de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5ce2d44c4.html, p. 1; CIDH, *RESOLUCIÓN 2/18 MIGRACIÓN FORZADA DE PERSONAS VENEZOLANAS*, 2 de marzo de 2018, https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf, p. 3.

[45] ACNUR,reunión de expertos, *Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984*, 15-16 de octubre de 2013, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf, p. 3.

derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público" (conclusión III).

La definición ampliada de "persona refugiada" ha sido aprobada en su legislación por 16 países de la región, entre ellos Perú.[46] El artículo 3.b de la Ley del Refugiado (Ley Nº 27891) de Perú, aunque omite el concepto de "violencia generalizada", incluye otros eventos situacionales contemplados en la Declaración de Cartagena en su definición de "persona refugiada".[47]

La Declaración de Cartagena tiene sobre todo por objeto responder a los riesgos grupales, que son de naturaleza colectiva y afectan a grupos de personas o incluso a la población en general. La atención a las amenazas o riesgos, inherente a la Declaración de Cartagena, obliga a los Estados a adoptar un enfoque coherente de las personas que huyen del mismo país.[48] Debido a la naturaleza colectiva de las amenazas y riesgos en Venezuela y con miras a apoyar los sistemas de asilo en la región, ACNUR ha instado a los países a adoptar la determinación grupal, o *prima facie*, de la condición de persona refugiada en el caso de los venezolanos y venezolanas.[49]

↑ *Una familia venezolana refugiándose del sol en CEBAF Perú. Las personas venezolanas que llegan a Perú se ven obligadas a esperar largos períodos de tiempo en condiciones inadecuadas en la frontera donde, durante el verano, las temperaturas pueden alcanzar 30°C. © Daniel Martínez-Quintanilla I Amnistía Internacional*

[46] ACNUR, Unidad Legal Regional para América Latina, tabla 1: *Regional Definition of Refugee (Cartagena), Latin American countries that have incorporated it into their national legislation*, https://www.refworld.org.es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5a01fc3a4.

[47] Perú ha incorporado cuatro de los cinco eventos situacionales en su legislación interna (véase capítulo II, artículo 3): , "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". Perú ha omitido en su definición el evento situacional de "violencia generalizada". Véase Ley del Refugiado, Ley No. 27891, Concordancias: D. S. N° 119-2003-RE (Reglamento), 5 de julio de 1985, https://www.migraciones.gob.pe/documentos/normalegal_8.pdf, p. 2.

[48] ACNUR, reunión de expertos, *Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984*, 15-16 de octubre de 2013, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf, p. 3: según ACNUR, se entiende que el elemento "amenaza" contenido en la Declaración de Cartagena exige un umbral inferior de prueba, y en la evaluación se tienen que tener en cuenta principalmente las circunstancia objetivas en el país, más que de las circunstancias individuales.

[49] ACNUR, *NOTA DE ORIENTACIÓN SOBRE CONSIDERACIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA LOS VENEZOLANOS– Actualización I*, mayo de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5ce2d44c4.html , p. 1.

¿QUÉ SON VIOLACIONES MASIVAS DE DERECHOS HUMANOS?

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) interpreta el término "masivo" como relacionado en parte con el grado o magnitud de las violaciones denunciadas y con situaciones donde los efectos de las violaciones alcanzan no sólo a la víctima real, sino también a segmentos enteros de la población o incluso a la sociedad en su conjunto. Con respecto a los casos de personas cuya vida, seguridad y libertad se han visto amenazadas por "violaciones masivas de los derechos humanos", los expertos consideran que, aunque los pronunciamientos de la CIDH o la CorteIDH no son requisitos previos necesarios para calificar una situación como de *violaciones masivas de derechos humanos*, la existencia de tales pronunciamientos o de medidas cautelares o de protección provisional sería un fuerte indicio de que tal situación se está dando.[50] En 2016, la CIDH otorgó medidas cautelares en 45 casos relacionados con la situación en Venezuela, más que todas las otorgadas en el periodo comprendido entre 2002 y 2015. En 2019 otorgó 19.[51]

Las declaraciones de tribunales u órganos internacionales de derechos humanos también pueden utilizarse para confirmar la existencia de una situación de "violaciones masivas de derechos humanos".[52] En febrero de 2018, por ejemplo, la fiscal de la Corte Penal Internacional (CPI) anunció la apertura de un examen preliminar sobre la situación en Venezuela para determinar si justificaba una investigación completa.[53] A raíz de ello, en septiembre de 2018, seis miembros del Grupo de Lima (Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Paraguay y Perú) solicitaron a la fiscal de la CPI que investigara los posibles crímenes de lesa humanidad cometidos en Venezuela desde 2014.[54] Por medio de una resolución presentada por algunos Estados latinoamericanos en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en septiembre de 2019 este órgano estableció una comisión de investigación sobre violaciones graves de derechos humanos cometidas en Venezuela desde 2014.[55]

La combinación de estos factores –los indicios de violaciones graves y masivas de derechos humanos y las declaraciones y acciones de órganos internacionales de derechos humanos y de gobiernos de la región, entre ellos Perú– muestra sin ninguna duda que en la crisis existente en Venezuela son aplicables las obligaciones de protección inherentes a la Declaración de Cartagena. Sin embargo, a pesar de la aprobación generalizada de la Declaración de Cartagena en la región, Perú, junto con muchos de sus vecinos, se niega a aplicarla en la práctica a quienes huyen de Venezuela.[56]

---

[50] ACNUR, reunión de expertos, *Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984,* 15-16 de octubre de 2013, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf, p. 6:

[51] Las "medidas cautelares" son un mecanismo que permite a la CIDH pedir a los Estados que adopten medidas para evitar daños irreparables a personas o grupos en situación grave o urgente. En 2017 otorgó medidas cautelares en 10 casos, y en 2018, en 6, véase: OEA, CIDH, Medidas Cautelares, http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp; en octubre de 2019, la CIDH anunció el establecimiento del Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (MESEVE), con objeto de reforzar su respuesta a la grave crisis de derechos humanos del país. OEA, "CIDH instala el Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela (MESEVE)", 21 de octubre de 2019, https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/267.asp.

[52] ACNUR,reunión de expertos*, Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984*, 15-16 de octubre de 2013, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651.pdf, p. 7.

[53] CPI, "Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, an opening Preliminary Examinations into the situations in the Philippines and in Venezuela", 8 de febrero de 2018, https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=180208-otp-stat

[54] Referimiento de seis Estados miembros en base al artículo 14(1) del Estatuto de Roma en relación a la situación en Venezuela, 27 de septiembre de 2019, https://www.icc-cpi.int/RelatedRecords/CR2018_04589.PDF

[55] Amnistía Internacional, "El Consejo de Derechos Humanos se pronuncia sobre la crisis sin precedentes de los derechos humanos en Venezuela y envía un contundente mensaje de apoyo a la población de ese país", 27 de septiembre de 2019, https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/09/human-rights-council-sends-strong-support-message-to-venezuelan-people/

[56] Brasil y México son los únicos países de la región que han aplicado la definición de "personas refugiada" de la Declaración de Cartagena a quienes huyen de Venezuela. En diciembre de 2019, Brasil reconoció a 21.000 personas refugiadas venezolanas *prima facie* y acogiéndose a la interpretación de la situación en Venezuela como una situación de "violaciones graves y generalizadas de derechos humanos" según la Declaración de Cartagena. Véase: ACNUR, "ACNUR celebra la decisión de Brasil de reconocer a miles de venezolanos como refugiados", 6 de diciembre de 2019, https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/12/5dea767e4/acnur-celebra-la-decision-de-brasil-de-reconocer-a-miles-de-venezolanos.html

CÓMO PERÚ ESTÁ CERRANDO SUS PUERTAS A LAS PERSONAS QUE HUYEN DE VENEZUELA

Consecuente con su condena de la crisis de derechos humanos de Venezuela, Perú se mostró al principio muy generoso, al recibir a centenares de miles de personas que habían huido del país.[57] A finales de octubre de 2019 había en Perú 863.613 venezolanos y venezolanas, de los que 549.606 tenían la residencia u otra forma de condición regular. A fecha de 30 de junio de 2019 habían solicitado la condición de refugio 377.047 venezolanos y venezolanas[58], lo que convertía Perú en el mayor país receptor de personas solicitantes de la condición de refugio de Venezuela del mundo. Sin embargo, con sólo 1.000 personas de Venezuela con la condición de refugiadas reconocida hasta la fecha,[59] el sistema de asilo de Perú está dando muestras de grave tensión.

Antes de 2019, las personas venezolanas podían entrar en Perú sin visa: las que tenían pasaporte podían solicitar un permiso temporal de permanencia (PTP) y las que carecían de documentación tenían la posibilidad de solicitar la condición de refugio.[60] Sin embargo, el compromiso de Perú con quienes huyen de Venezuela comenzó a flaquear en 2018, haciendo que el acceso al país de quienes buscan seguridad resulte cada vez más difícil.

ELIMINACIÓN DEL PERMISO DE PERMANENCIA TEMPORAL (PTP)

En 2017, Perú creó un permiso temporal de permanencia (el PTP), relativamente accesible para las personas venezolanas, que proporcionaba la condición migratoria regular durante un año y la posibilidad de trabajar y estudiar. Al principio sólo tenían derecho a esta opción las personas venezolanas que hubiesen

[57] Perú ha condenado la situación de los derechos humanos en Venezuela como parte del Grupo de Lima en varias ocasiones. Véase: OEA, Declaración de Lima, 8 de agosto de 2017, https://www.peruoea.org/declaracion-de-lima/; Ministerio de Relaciones Exteriores, Declaración del Grupo de Lima, 15 de septiembre de 2018, https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/19021-declaracion-del-grupo-de-lima , y 23 de septiembre de 2019, https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/51277-declaracion-del-grupo-de-lima; Infobae, "Perú denunció a Venezuela ante la ONU y Ecuador pidió asumir la crisis humanitaria", 6 de julio de 2018, https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/07/06/peru-denuncio-a-venezuela-ante-la-onu-y-ecuador-pidio-asumir-la-crisis-humanitaria/; Referimiento de seis Estados miembros en base al artículo 14(1) del Estatuto de Roma en relación a la situación en Venezuela, 27 de septiembre de 2019, https://www.icc-cpi.int/RelatedRecords/CR2018_04589.PDF

[58] R4V, Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, *Respuesta a los Venezolanos*, Perú, https://r4v.info/es/situations/platform/location/7416.

[59] ACNUR, Factsheet Peru, junio de 2019, https://www.acnur.org/5d046a174.pdf

[60] MPI, *Creativity Amid Crisis: Legal Pathways for Venezuelan Migrants in Latin America*, https://www.migrationpolicy.org/research/legal-pathways-venezuelan-migrants-latin-america, p. 7.

entrado en el país de manera regular antes de abril de 2017.[61] Posteriormente, el gobierno amplió varias veces la fecha a partir de la cual se tenía derecho al permiso, pero en agosto de 2018 anunció que sólo se les concedería a quienes hubieran entrado en Perú antes del final de octubre de 2018. Las personas que hubieran entrado antes de la fecha límite tenían hasta el final de diciembre de 2018 para solicitarlo.[62]

Las personas venezolanas que conseguían el PTP tenían derecho a solicitar la residencia permanente una vez caducado aquél.[63] A fecha de septiembre de 2019 habían accedido al PTP 416.839 personas venezolanas, y 69.356 tenían la solicitud pendiente.[64]

PERÚ IMPONE EL REQUISITO DEL PASAPORTE

Desde 2018, Perú ha venido introduciendo una serie de medidas, justificadas a menudo por motivos de seguridad nacional, que han dado lugar a la restricción de la entrada de personas que huyen de Venezuela. Desde el 25 de agosto de 2018, Perú ha empezado a exigir a las personas venezolanas que desean entrar en el país que presenten el pasaporte en la frontera.[65] Para la mayoría de los venezolanos y venezolanas es imposible conseguir un pasaporte, porque en un país al borde del colapso su obtención entraña numerosas dificultades. La gente se queja de tener que estar semanas haciendo cola para entrar en la oficina de expedición de pasaportes del Servicio Administrativo de Identificación de Migración y Extranjería (SAIME) de Caracas, así como del alto costo que puede suponer, a causa a menudo de la corrupción, el mal funcionamiento del sitio web y los abusos de los funcionarios.[66] El gobierno peruano utilizó la suspensión de Venezuela de MERCOSUR en agosto de 2017 como justificación de la retirada a las personas de nacionalidad venezolana del derecho a viajar a Estados miembros de MERCOSUR sin pasaporte.[67] Junto con la imposición del requisito del pasaporte, el gobierno aplicó, no obstante, "excepciones humanitarias" a las personas venezolanas que cumplían determinados criterios, como los niños y niñas, las personas de edad, las mujeres embarazadas, las personas con problemas crónicos de salud y las personas solicitantes de la condición de refugio.[68] En otras palabras, entre agosto de 2018 y junio de 2019, a las personas venezolanas solicitantes de la condición de refugio, así como a otras que no pretendían solicitar la condición de refugio pero cumplían alguno de los demás criterios para la aplicación de "excepciones humanitarias", se les permitía todavía entrar en Perú sin pasaporte.

Un niño venezolano a quien se le negó la entrada a Perú en septiembre de 2018, cuando el gobierno peruano impuso por primera vez un requisito de pasaporte para ingresar . © Nataniel Furgang | Amnistía Internacional

[61] *El Peruano*, Normas Legales, Lineamientos para el otorgamiento del permiso temporal de permanencia para las personas extranjeras, madres o padres de hijo/as de nacionalidad peruana, menores de edad e hijos/as mayores de edad con discapacidad permanente, capítulo II, artículo 6, 3 de enero de 2017, https://busquedas.elperuano.pe/download/full/7nLc-ew9qj3Bp0XqNzDrXT, p. 7.
[62] Diario Oficial del Bicentenario, *El Peruano*, Normas Legales, Decreto Supremo No 091-2018-IN, Modifican Lineamientos para el otorgamiento del Permiso Temporal de Permanencia para las personas de nacionalidad venezolana, aprobados por Decreto Supremo No 091-2018-IN, 19 de agosto de 2018, https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/1682426-2.pdf; ACNUR, Fact Sheet: Registration Activities Peru, noviembre de 2018, https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66965.
[63] Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución 0000-43, artículo 1, 30 de enero de 2018, https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS043-2018.pdf, p. 1.
[64] R4V, GTRM, Sub-grupo de trabajo, Manejo de Información, Reunión 5 de noviembre de 2019. Copia de presentación en archivo.
[65] Resolución de la Superintendencia No. 000270-2018, 24 de agosto de 2018, https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/RESOLUCION_DE_SUPERINTENDENCIA-000270-2018-MIGRACIONES.pdf, p.1.
[66] *BBC*, "Por qué es tan difícil conseguir un pasaporte para salir de Venezuela", 29 de agosto de 2018, https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45292923
[67] Resolución de la Superintendencia No. 000270-2018, 24 de agosto de 2018, https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/RESOLUCION_DE_SUPERINTENDENCIA-000270-2018-MIGRACIONES.pdf, p. 2.
[68] Poder Judicial del Perú, Corte Superior De Justicia de Lima, Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres, 5 de octubre de 2018, https://issuu.com/bizusaperu/docs/exp.06488-2018-0-1801-jr-pe-05/2

VISA HUMANITARIA SÓLO POR SU NOMBRE

El 15 de junio de 2019, con el fin una vez más de intentar restringir el acceso a su territorio, Perú anunció que las personas venezolanas necesitaban visa para entrar en el país.[69] Con la presentación del pasaporte y de los antecedentes penales apostillados, la visa humanitaria se podía conseguir en el consulado peruano en Venezuela o en consulados específicos en Colombia o Ecuador.[70] Sin embargo, el requisito de presentar los antecedentes penales antes de entrar en el país,[71] sumado a la complicación de conseguir el pasaporte, convierte la visa humanitaria en un obstáculo para entrar de manera regular, en vez de en una vía de protección.[72] Esta restricción del acceso a protección impuesta por el gobierno peruano coincidió con un aumento de las llegadas de venezolanos y venezolanas en estado especial de vulnerabilidad, como familias, mujeres embarazadas, niños y niñas, personas con discapacidad y personas con problemas médicos[73]. Según un estudio realizado por la OIM y UNICEF en Tumbes en julio de 2019, sólo el 35 % de los venezolanos y venezolanas en el CEBAF tenían pasaporte.[74]

Venezuelan toddler forced to sleep outdoors at CEBAF Peru during the day.
© Daniel Martínez-Quintanilla / Amnesty International

ELIMINACIÓN DE EXCEPCIONES HUMANITARIAS

Al principio, las "excepciones humanitarias" existentes continuaron aplicándose,[75] pero, poco después de la introducción de la visa humanitaria, se restringieron en virtud de una "reinterpretación"[76] más limitada de los criterios de determinación del estado de vulnerabilidad indicados en las excepciones y que en la práctica

[69] Resolución de la Superintendencia No. 000177-2019, 12 de junio de 2019, https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS177-2019.pdf, p. 2. En junio de 2019, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas y la Comisión Episcopal de Acción Social de la Iglesia Católica presentaron una nueva demanda de hábeas corpus contra el Estado con miras a eliminar la exigencia de visado a las personas de nacionalidad venezolana. La demanda fue declarada improcedente en dos instancias, por lo que han interpuesto un recurso de agravio constitucional.

[70] Gobierno de Perú, Plataforma Digital Única del Estado Perú, Obtener Visa para Ingresar al Perú, 15 de noviembre de 2019, https://www.gob.pe/1063-obtener-visa-para-ingresar-al-peru-visa-humanitaria-para-ciudadanos-venezolanos; *RPP*, "Martín Vizcarra: Desde el 15 de junio solo podrán ingresar al Perú venezolanos con pasaporte y visado", 6 de junio de 2019, https://rpp.pe/politica/gobierno/martin-vizcarra-desde-el-15-de-julio-solo-podran-ingresar-al-peru-venezolanos-con-pasaporte-y-visado-noticia-1201385.

[71] A diferencia de lo exigido para el PTP, que permitía que Interpol certifica los antecedentes penales de las personas venezolanas una vez dentro del país. Véase: https://www.migraciones.gob.pe/index.php/ptp-venezolanos-3/

[72] Centro de Investigación, Universidad del Pacifico, Propuesta de la Política Pública, *Los impactos adversos de las visas humanitarias*, noviembre de 2019, http://sisisemail.up.edu.pe/sisisemail/_data/2019/19350/CIUP-PPP-No2.pdf, p. 1.

[73] Centro de Investigación, Universidad del Pacifico, 2 Propuesta de Política Pública, *Los impactos adversos de las visas humanitarias*, noviembre de 2019, http://sisisemail.up.edu.pe/sisisemail/_data/2019/19350/CIUP-PPP-No2.pdf, p .2; ACNUR, "UNHCR scales up response as record number of Venezuelans arrive in Peru", 15 de junio de 2019, https://www.unhcr.org/uk/news/press/2019/6/5d05310d4/unhcr-scales-response-record-number-venezuelans-arrive-peru.html.

[74] OIM y UNICEF, *Monitoreo de Flujo de Población Venezolana en el Perú*, DTM Reporte 6, septiembre deber 2019, https://migration.iom.int/system/tdf/reports/DTM_R6_VF.pdf?file=1&type=node&id=6670, p. 12.

[75] Con la introducción del requisito del pasaporte en agosto de 2018, el gobierno estaba aplicando excepciones humanitarias previstas en la Resolución de la Superintendencia No. 000270-2018, de 24 de agosto de 2018, https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/RESOLUCION_DE_SUPERINTENDENCIA-000270-2018-MIGRACIONES.pdf, p. 2.

[76] En este caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores emitió una nota interna por la que ordenaba a la Superintendencia Nacional de Migraciones establecer la visa humanitariavisa humanitaria con excepciones humanitarias. Emitió además notas internas para comunicar a la Superintendencia cómo tenían que aplicarse esas excepciones humanitarias. Basándose en ello se dictó la Resolución de la Superintendencia No. 000177-2019, de 12 de junio de 2019, https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS177-2019.pdf. En consulta con actores humanitarios, a fin de elaborar unas directrices para los funcionarios de migración sobre cómo aplicar las excepciones, la Superintendencia hizo también una "reinterpretación" de las excepciones humanitarias basándose en las notas internas recibidas. Las directrices sobre las excepciones humanitarias jamás se publicaron, pero Amnistía Internacional tiene copia de ellas en sus archivos.

ordenaba a los funcionarios aplicarla en la frontera.[77] Sin embargo, la introducción de la visa humanitaria de Ecuador a finales de agosto de 2019 anuló en la práctica las "excepciones humanitarias", pues, con independencia de que hubieran conseguido una visa humanitaria para Perú o de que cumplieran los criterios de aplicación de las "excepciones humanitarias", las personas venezolanas estaban ahora obligadas a demostrar también que habían conseguido la visa humanitaria para Ecuador, antes de su tránsito por este país hasta la frontera de Perú.

Autoridades de la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio del Interior confirmaron a Amnistía Internacional que, según una "orden presidencial"[78], sin sellos de entrada y salida de Ecuador, no se permitía entrar ni a las personas venezolanas con visa humanitaria ni a las que tenían derecho en virtud de excepciones humanitarias.[79] Las autoridades dijeron a Amnistía Internacional que, en la práctica, las excepciones humanitarias sólo se estaban aplicando ya en casos muy limitados: las personas que viajan con visa humanitaria pero no han podido conseguir los sellos de Ecuador solicitarán las excepciones humanitarias si cumplen uno de los criterios de determinación del estado de vulnerabilidad.[80]

CAMBIOS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ASILO

El 22 de junio de 2019, sólo unos días después de la introducción de la visa humanitaria, Perú tomó medidas para restringir sus procedimientos de asilo,[81] pues, a pesar de haber aumentado las restricciones, estaban entrando continuamente personas venezolanas por medio de ellos. Antes de estos cambios, las personas venezolanas podían registrar su intención de solicitar la condición de refugio en la frontera, antes de entrar y continuar con sus procedimientos de asilo en la oficina de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) en Lima o en una de las oficinas descentralizadas del Ministerio de Relaciones Exteriores repartidas por el país.[82]

Sin embargo, desde finales de junio de 2019 no se permite ya a las personas venezolanas entrar en el país para solicitar la condición de refugio, sino que tienen que esperar en la frontera mientras presentan la solicitud y realizan las entrevistas de determinación de su derecho a asilo[83]. Tras ser entrevistadas por personal de la CEPR en el CEBAF Perú, sus expedientes son enviados por WhatsApp a la oficina de la CEPR en Lima, donde los funcionarios hacen una valoración de la solicitud y preparan la resolución, que se comunica a la persona solicitante de la condición de refugio a través del CEBAF Perú.[84] Las personas venezolanas solicitantes de la condición de refugio tienen prohibido entrar en Perú mientras sus solicitudes estén pendientes, lo que les obliga a esperar en la frontera, en condiciones inadecuadas, durante largos periodos.[85] Una decisión positiva permite a las pocas personas venezolanas que la reciben entrar en Perú, donde pueden continuar con los procedimientos de asilo.[86] Según datos del gobierno, sólo el 13 % de las solicitudes de la condición de refugiado presentadas en la frontera de Perú con Ecuador entre junio y diciembre de 2019 han sido admitidas para permitir continuar con los procedimientos de asilo.[87] El alto índice de rechazos acusa un alarmante cambio de política hacia las personas venezolanas, a quienes, antes de junio, se permitía registrarse como personas solicitantes de la condición de refugiado y permanecer en el país mientras se tomaba una decisión sobre sus solicitudes.

Además, debido a incoherencias entre los procedimientos de migración y asilo, la condición regular y la protección que el asilo implica bajo los auspicios del Ministerio de Relaciones Exteriores no están

---

[77] Reuniones con actores humanitarios en Lima, el 4 de noviembre de 2019, y Tumbes, el 5 de noviembre; copia de las directrices sobre las excepciones humanitarias conservada en los archivos de Amnistía Internacional.
[78] Las órdenes presidenciales con decisiones políticas tomada por el presidente y que se espera que se implementadas luego por las autoridades competentes.
[79] Desde agosto de 2019, para las personas venezolanas que quieren entrar en Perú es obligatorio pasar el control de fronteras en Ecuador. Véase: The Conversation, "Así es cómo Perú cerró sus puertas a los migrantes Venezolanos", 28 de noviembre de 2019, https://theconversation.com/asi-es-como-peru-cerro-sus-puertas-a-los-migrantes-venezolanos-127975. Sin embargo, sin visado para Ecuador, las personas venezolanas no pueden pasar el control de fronteras ecuatoriano.
[80] Entrevista con la Superintendencia Nacional de Migraciones, Lima, 14 de noviembre de 2019.
[81] Entrevista con el secretario ejecutivo de la CEPR, Lima, 11 de noviembre de 2019.
[82] ACNUR, *Guía de información para refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en Perú*, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Peru/Guia_para_refugiados_y_solicitantes_de_la_condicion_de_refugiado_en_Peru_2017.pdf
[83] Entrevista con el secretario ejecutivo de la CEPR, Lima, 11 de noviembre de 2019.
[84] Entrevista con la coordinadora de la CEPR en el CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019; entrevista con el secretario ejecutivo de la CEPR, Lima, 11 de noviembre de 2019.
[85] Entrevistas con personas refugiadas venezolanas, CEBAF Perú y CEBAF Ecuador, 5 y 6 de noviembre.
[86] Entrevista con la coordinadora de la CEPR en el CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019; entrevista con el secretario ejecutivo de la CEPR, Lima, 11 de noviembre de 2019.
[87] De 1.018 solicitudes registradas, se han admitido para los procedimientos 142, se han rechazado 526, se siguen tramitando 288 y se han archivado 62. Carta No. 0-2-B/968 del Ministerio de Relaciones Exteriores a Amnistía Internacional en respuesta a una solicitud de libertad de información, 27 de diciembre de 2019, conservada en los archivos de Amnistía Internacional.

reconocidos por las autoridades de migración.[88] Éstas registran a las personas venezolanas solicitantes de la condición de refugio que entran por la frontera como turistas, calidad migratoria que sólo les permite permanecer en el país durante 180 días. Transcurrido este periodo, las consideran "migrantes irregulares" y pueden ser detenidas y deportadas.[89] Además, las personas venezolanas que solicitan asilo en la frontera o una vez dentro de Perú deben acudir a una oficina de la CEPR a renovar su condición cada 60 días, hasta que se haya tomado una decisión sobre su solicitud.[90]

Ni los procedimientos de asilo revisados para su aplicación en la frontera ni los cambios que comportan en la práctica han sido comunicados jamás oficialmente, lo que genera confusión entre los actores humanitarios y los propios venezolanos y venezolanas. La Defensoría del Pueblo ha expresado preocupación por estos procedimientos[91], mientras que ACNUR los ha descrito como procedimientos acelerados.[92]

La combinación de nuevas restricciones, que parece formar parte de una política más general y deliberada de bloqueo del acceso a protección internacional, política que dimana de los niveles superiores del gobierno peruano, está obligando a un número creciente de personas venezolanas a entrar y permanecer en el país de manera irregular. Es difícil determinar la cifra exacta de venezolanos y venezolanas en situación irregular, pero las agencias humanitarias calculan que por la frontera entre Ecuador y Perú entran aproximadamente entre 200 y 300 personas de Venezuela al día.[93] La entrada y la estancia irregulares aumentan para ellas el riesgo de trata de personas , diferentes formas de explotación y abuso, violencia (incluida violencia sexual y de género) y discriminación.[94] Asimismo, la situación irregular excluye a las personas venezolanas de servicios esenciales y limita su capacidad para buscar empleo formal. Los informes del gobierno sobre una reducción del número de venezolanos y venezolanas que entran en el país del 90 % desde julio[95] son engañosos, porque no reflejan el número de personas que continúan entrando, pero obligadas a hacerlo de manera irregular. Además, estas cifras deben analizarse teniendo en cuenta las restricciones impuestas por Ecuador al mismo tiempo, que han bloqueado aún más la movilidad de venezolanos y venezolanas por la región.

RESTRICCIONES SINCRONIZADAS EN CHILE, ECUADOR Y PERÚ

Perú no es el único país que ha demostrado un preocupante cambio de política con respecto a las personas venezolanas que buscan seguridad en su territorio. La ruta a través de Colombia, Ecuador, Perú y Chile representa uno de los principales corredores de movilidad de personas venezolanas de la región. No es de extrañar que la práctica de aumentar las restricciones de acceso al territorio en un país tenga de inmediato un efecto dominó en sus vecinos.

Días antes de la introducción de la visa humanitaria en Perú el 22 de junio de 2019, Chile implantó para las personas venezolanas un nuevo documento de entrada, la visa consular de turismo, disponible sólo en sus consulados. Anteriormente, las personas venezolanas podían entrar al país como turistas sin visa, si podían probar que disponían de fondos suficientes para mantenerse durante su estancia.[96] Esta visa, junto con la visa de responsabilidad democrática, existente desde 2017,[97] impone procedimientos igualmente onerosos a las personas venezolanas, limitando el acceso al territorio y a la situación de regularidad para quienes buscan seguridad.[98] Siguiendo el ejemplo, el 26 de agosto de 2019 Ecuador

[88] Entrevista con la Superintendencia Nacional de Migraciones, Lima, 14 de noviembre de 2019; entrevista con la coordinadora de la CEPR en el CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019.
[89] Personal de la CEPR en el CEBAF Perú y funcionarios de la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio del Interior en Lima dijeron a Amnistía Internacional que las autoridades de migración estaban registrando a personas solicitantes de la condición de refugio como turistas antes de entrar en el país. Sin embargo, señalaron también que hubo un tiempo en el que no era así, por lo que, nada más entrar, estas personas venezolanas eran consideradas migrantes irregulares por las autoridades de migración (en vez de después de 60 días, como ocurría en el caso de las personas personas solicitantes de la condición de refugio registradas como turistas al entrar).
[90] ACNUR, *Guía de información para refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en Perú*, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Peru/Guia_para_refugiados_y_solicitantes_de_la_condicion_de_refugiado_en_Peru_2017.pdf.
[91] Carta N° 097-2019-DP/ADHPD de la Defensoría del Pueblo a la Superintendencia Nacional de Migraciones, 15 de agosto de 2019, copia conservada en los archivos de Amnistía Internacional.
[92] ACNUR, *Protection Monitoring Venezuela Situation, Update #1*, enero – junio 2019, https://www.refworld.org.es/pdfid/5d321e9d4.pdf
[93] Entrevista con la OIM, Tumbes, 5 de noviembre de 2019.
[94] Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela* (enero-diciembre de 2020), 13 de noviembre de 2019, data2.unhcr.org/es/documents/download/72254 , p. 29.
[95] *El Comercio*, "Migración venezolana al Perú se redujo en más del 90% en julio", 14 de agosto de 2019 https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-migracion-refugiados-venezuela-peru-90-julio-noticia-ecpm-664639-noticia/?ref=ecr
[96] ACNUR, *Protection Monitoring Venezuela Situation, Update #1*, enero – junio de 2019, https://www.refworld.org.es/pdfid/5d321e9d4.pdf
[97] Ministerio de Relaciones Exteriores – Gobierno de Chile, "Información sobre visa de responsabilidad democrática", 24 de junio de 2019, https://chile.gob.cl/chile/blog/venezuela/informacion-sobre-visa-de-responsabilidad-democratica
[98] Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela* (enero-diciembre de 2020), 13 de noviembre de 2019, data2.unhcr.org/es/documents/download/72254 , p. 60.

introdujo una visa humanitaria obligatoria específicamente para las personas venezolanas, que debe también solicitarse en un consulado antes de llegar pagando una tasa.[99] Anteriormente, las personas venezolanas podían entrar en el país con el documento de identidad y permanecer en él durante 180 días.[100]

Aunque los gobiernos respectivos han atribuido a ellas la enorme reducción de la entrada de personas venezolanas[101], en la práctica estas medidas no han servido más que para obligar a esas personas a entrar en dichos países de manera irregular, utilizando rutas clandestinas, dejándolas expuestas innecesariamente a sufrir explotación, abusos. trata de personas y contrabando, y limitando su acceso a los servicios públicos y la documentación.[102]

Una refugiada venezolana muestra sus sellos en su pasaporte. Antes de llegar a Perú, las personas venezolanas primero deben cruzar Colombia y Ecuador. Para ingresar al Perú con una visa humanitaria, las y los venezolanos ahora deben demostrar que también han obtenido una visa para Ecuador.© Daniel Martínez-Quintanilla I Amnistía Internacional

[99] Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, "Ecuador inicia proceso de emisión de visa humanitaria para ciudadanos venezolanos", 21 de agosto de 2019, https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-inicia-proceso-de-emision-de-visa-humanitaria-para-ciudadanos-venezolanos/

[100] *DW,* "Migrantes Venezolanos entran masivamente a Ecuador antes de la entrada en vigencia de visa", 25 de agosto de 2019, https://www.dw.com/es/migrantes-venezolanos-entran-masivamente-a-ecuador-antes-de-entrada-en-vigencia-de-visa/a-50160552

[101] El Desconcierto, "Ingreso de Venezolanos a Chile se reduce en un 80% entre mayo y agosto", 12 de septiembre de 2019, https://www.eldesconcierto.cl/2019/09/12/ingreso-de-venezolanos-a-chile-se-reduce-en-un-80-entre-mayo-y-agosto/; The Conversation, "Así es como Perú cerró sus puertas a los migrantes Venezolanos", 28 de noviembre de 2019, https://theconversation.com/asi-es-como-peru-cerro-sus-puertas-a-los-migrantes-venezolanos-127975; Expreso, "La migración venezolana piso el freno desde septiembre", 26 de diciembre de 2019, https://www.expreso.ec/actualidad/migracion-venezolana-piso-freno-septiembre-2124.html.

[102] Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020, *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela* (enero-diciembre de 2020), 13 de noviembre de 2019, data2.unhcr.org/es/documents/download/72254

5. "LLEGUÉ A PERÚ A ESTE MURO GIGANTE": RESTRICCIONES ILEGÍTIMAS DEL ACCESO A PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Durante su visita al puesto de control fronterizo peruano del Centro Binacional de Atención en Fronteras (CEBAF) en Tumbes, Amnistía Internacional encontró prácticas que son incompatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y de refugiados y que menoscaban gravemente el acceso a protección internacional, incluida la protección complementaria. Las irregularidades en los procedimientos de asilo y en la solicitud de la visa humanitaria, compartidas por personas solicitantes de la condición de refugio y por los propios funcionarios de fronteras, parecen constituir un intento deliberado del gobierno peruano de negar el acceso a territorio peruano a las personas venezolanas en búsqueda de protección internacional.

Al preguntar que opciones tienen las personas venezolanas a quienes se niega la condición de refugiadas y otras formas de protección, la Comisión Especial para Refugiados (CEPR) en Lima dijo a Amnistía Internacional que, una vez rechazadas, tales personas no son ya responsabilidad suya, sino de las autoridades de migración de Perú. Al mismo tiempo, los funcionarios de la CEPR reconocieron que era difícil para las personas venezolanas regresar a Ecuador, pues este país sólo les permite estar fuera de él durante 48 horas antes de perder su condición migratoria regular.[103]

El rechazo de casos de asilo en la frontera y la negación de acceso al territorio peruano a personas que necesitan protección internacional continúan afectando al cumplimiento de las responsabilidades internacionales de Perú con respecto al asilo. El cierre efectivo de la frontera entre Perú y Ecuador y la negación de acceso a protección internacional dejan a las personas venezolanas en un estado de incertidumbre jurídica: ni pueden entrar en Perú de manera regular ni tienen derecho a regresar a Ecuador.

[103] Entrevista con la CEPR, Lima, 11 de noviembre de 2019.

LA REALIDAD DE LA VISA HUMANITARIA

De las 35 personas venezolanas con las que habló el equipo de investigación en los CEBAF Perú y Ecuador, sólo cuatro habían conseguido una visa humanitaria antes de llegar a la frontera peruana. Sin embargo, a tres de estas últimas les habían negado la entrada en Perú. Tres hombres venezolanos explicaron que les habían negado la entrada en Perú a pesar de tener visa humanitaria porque no llevaban los sellos de entrada y salida de Ecuador. Dijeron que la CEPR les había aconsejado regresar a Colombia y volar directamente de Bogotá a Lima para evitar el tránsito por Ecuador.[104] Uno de ellos, Alberto, se había ido de Venezuela porque no tenía ya medios para alimentar a su familia. Contó que, al llegar a Rumichaca, el paso fronterizo entre Ecuador y Colombia, el funcionario ecuatoriano de fronteras se había negado a sellarle el pasaporte y le había ordenado rodear el control fronterizo y entrar de manera irregular.[105] Al negarles los funcionarios peruanos de fronteras a entrada, Alberto y los otros dos hombres se hallaban en un estado de incertidumbre jurídica en el que no podían entrar en Perú ni regresar a Ecuador de manera regular. A pesar de hacer considerables esfuerzos para conseguir la visa humanitaria y de cumplir lo que creían que eran los requisitos de la visa, no se les permitía entrar en Perú. Abandonado a su suerte en la frontera, Alberto se puso a llorar al describir cómo había contraído deudas para viajar a Perú y había dejado a su esposa y sus hijos en Venezuela pensando que se reunirían después con él en Perú. Al ensañar su pasaporte a Amnistía Internacional Alberto dijo: "miren qué diferente era yo entonces". Alberto era una sombra del hombre retratado en la fotografía del pasaporte, donde se le veía más corpulento y fuerte. Su fotografía era un crudo recordatorio de las duras adversidades que las personas venezolanas se han visto obligadas a soportar durante años.[106]

LA REALIDAD DE LAS EXCEPCIONES HUMANITARIAS

Amnistía Internacional encontró en la frontera varios casos de personas –entre ellas algunas mayores de 60 años, niños y niñas que intentaban reunirse con su progenitor o progenitores y personas con problemas médicos graves– que deberían haber tenido derecho a entrar en Perú incluso sin visa humanitaria de acuerdo con las excepciones humanitarias. Sin embargo, a estas personas se les había negado la entrada o habían sido remitidas por los funcionarios de migración a la CEPR en la frontera, aconsejándoles que solicitaran la condición de refugio.[107]

La negativa a reconocer estos casos como excepciones humanitarias coincide con informes recibidos por Amnistía internacional de actores humanitarios y de las autoridades mismas.

Belinda, por ejemplo, dijo que estaba en Perú desde 2018, cuando había solicitado y recibido un PTP. En octubre de 2019 llegaron a la frontera sus dos hijos, de 11 y 17 años. De acuerdo con las excepciones humanitarias, a los dos se les debería haber permitido entrar al país y reunirse con su madre. Sin embargo, Belinda explicó que les habían negado la reunificación familiar porque no tenían los sellos que demostraban su entrada y salida de Ecuador y porque sólo tenían una fotografía del permiso para viajar de su padre.[108]

Belinda travelled to CEBAF Peru from Lima to reunite with her two children who were underage. She has a PTP, but her children were denied entry because they did not have entry and exit stamps from Ecuador. © Daniel Martínez-Quintanilla / Amnesty International

[104] Entrevistas con personas refugiadas venezolanas CEBAF Perú, 5 y 6 de noviembre de 2019.
[105] Entrevista con refugiado venezolano, CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019.
[106] Entrevistas con personas refugiadas venezolanas, CEBAF Perú, 5 y 6 de noviembre de 2019.
[107] Entrevistas con personas refugiadas venezolanas, CEBAF Perú, 5 y 6 de noviembre de 2019.
[108] Entrevista con refugiada venezolana, CEBAF Perú, 5 de noviembre de 2019.

LA REALIDAD DEL SISTEMA DE ASILO

Desde que el gobierno introdujo la visa humanitaria en junio de 2019, que, debido a los onerosos requisitos de documentación, está fuera del alcance de la mayoría de las personas venezolanas, el único otro medio de que disponen para entrar en Perú de manera regular es solicitando la condición de refugio en la frontera. Las que llegan a la frontera sin visa humanitaria son remitidas por los funcionarios de migración a la CEPR para que soliciten asilo.

Con excepción de una familia cuya solicitud de la condición de refugiado había sido aceptada, a todos los venezolanos y venezolanas entrevistadas por Amnistía Internacional en la frontera les habían rechazo la solicitud de la condición de refugiado o estaban esperando todavía una respuesta sobre ella. Las personas venezolanas del CEBAF Perú dijeron que llevaban entre 30 y 70 días esperando, en condiciones inadecuadas, la resolución de sus solicitudes (véase el apartado "Condiciones en la frontera").[109]

CRITERIOS DE DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE PERSONA REFUGIADA

Con respecto las personas venezolanas que solicitan la condición de refugiado en la frontera de Perú, una funcionaria de la CEPR en el CEBAF dijo a Amnistía Internacional: "si no tienen temor de persecución real no tienen acceso".[110] Para justificar las decisiones negativas sobre refugio, comunicadas por la CEPR por escrito y examinadas por Amnistía Internacional, se explicaba que las personas solicitantes no habían demostrado tener "un temor bien fundado de persecución" o que el temor de persecución indicado en su solicitud no se había considerado creíble o probado con datos suficientes. Las personas entrevistadas por Amnistía Internacional informaron de que, durante sus entrevistas de asilo, por lo general les habían preguntado si huían de persecución y si tenían familiares en situación migratoria regular en Perú. A juzgar por sus relatos, en las entrevistas no se tuvieron en cuenta otros factores que, pese a su pertinencia según la definición de "personas refugiada" de la Declaración de Cartagena, serían indicativos de una situación de "violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".[111] Con respecto a los procedimientos aplicados, una funcionaria de CEPR informó también a Amnistía Internacional de que el personal de la CEPR no utilizaba un cuestionario estándar al realizar las entrevistas de determinación de la condición de persona refugiada y que cada funcionario "tenía su propio estilo".[112]

RECONSIDERACIONES DE PRIMERAS DECISIONES NEGATIVAS

Con respecto a las solicitudes de las que Amnistía Internacional tiene conocimiento, en algunos casos parece que hubo prácticas irregulares en el proceso decisorio, a menudo cuando la decisión se había tomado o explicado atendiendo a factores distintos del riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos al regresar.

La existencia de una red familiar ya en Perú parecía ser un factor fundamental al determinar si acceder a reconsiderar decisiones negativas sobre el asilo. Las personas venezolanas que hablaron con Amnistía Internacional dijeron que los funcionarios de la CEPR les habían aconsejado que al solicitar las reconsideraciones aportaran toda información que tuvieran sobre familiares que pudieran ayudarlas en Perú, incluidos datos que probaran que estaban en situación regular.[113] Una funcionaria de la CEPR explicó a Amnistía Internacional que a las personas venezolanas que pudieran probar que tenían familiares en situación migratoria regular en Perú (por ejemplo, con PTP o con tarjeta de extranjero) y, por consiguiente, en condiciones de ayudarlas, se las permitiría entrar en el país.[114]

Carla, cuyo esposo estaba ya en Perú, llevaba 45 días en el CEBAF y afirmaba que le habían rechazado la solicitud de la condición de refugiado. Viajaba con sus tres hijos, su madre (de 62 años) y un sobrino. Se había marchado de Venezuela porque no podía conseguir el tratamiento médico que necesitaba para problemas de salud que sufría tras haber padecido meningitis. Contó que, al presentar la solicitud de refugiado, los funcionarios de la CEPR le habían dicho que llamara a su marido para que acudiera a la frontera y se llevara a los niños. Rechazaron su solicitud, pero, al pedir la reconsideración de su caso, los funcionarios de la CEPR le dijeron que se la concederían si enviaba a su madre y a su sobrino de regreso a Venezuela, ya que éste no tenía certificado de nacimiento. Carla explicó que se había visto obligada a separarse de su madre y sobrino en la frontera, desde donde se habían dirigido a Colombia. La CEPR le dijo

[109] Entrevistas con personas refugiadas venezolanas, CEBAF Perú y CEBAF Ecuador, 5 y 6 de noviembre de 2019.
[110] Entrevista con la coordinadora de la CEPR, CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019.
[111] Entrevistas con personas refugiadas venezolanas, CEBAF Perú y CEBAF Ecuador, 5 y 6 de noviembre de 2019.
[112] Entrevista con la coordinadora de la CEPR, CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019.
[113] Entrevistas con personas refugiadas venezolanas, CEBAF Perú y CEBAF Ecuador, 5 y 6 de noviembre de 2019.
[114] Entrevista con la coordinadora de la CEPR, CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019.

que estaba a la espera de un informe que confirmara que su madre había salido de Tumbes para atender su petición de reconsideración.[115]

La mayoría de los venezolanos y venezolanas entrevistados por Amnistía Internacional se hallaban todavía en la primera fase del proceso de reconsideración de la decisión negativa sobre el asilo y estaban preparando o habían presentado ya su caso a la CEPR para que se reconsiderara.[116] Si la CEPR rechaza su petición de reconsideración, el único recurso que les queda a las personas venezolanas atrapadas en la frontera es presentar otra ante la Comisión Revisora de Asuntos de Refugiados.[117] Para ello deben viajar a otro país para dirigirse a un consulado peruano, algo que a la mayoría les resulta imposible.

Brian dijo que llevaba ya 70 días en Tumbes, intentando entrar en Perú. De noche dormía a la intemperie, debajo de un banco de madera y rodeado de moscas, pues a los hombres no se les permitía utilizar los dormitorios temporales del CEBAF. Había presentado una solicitud de la condición de refugiado porque en Venezuela, decía, era víctima de amenazas. Cuando Amnistía Internacional habló con él, explicó que le habían rechazado ya la solicitud de la condición de refugiado y la primera petición de reconsideración, pero que no tenía dinero para regresar a Ecuador a fin de presentar una segunda petición en el consulado peruano. Brian tenía un hijo que vivía en Perú y que le había encontrado trabajo. Dijo: "Estoy tratando de hacer las cosas bien, pero aquí no es posible. Quiero entrar legalmente, pero no me dejan".[118]

OTRAS IRREGULARIDADES APARENTES

Entre otras anomalías observadas durante la visita al CEBAF Perú figuraban la aparente aplicación de procedimientos de admisibilidad[119] en los casos de determinadas personas, rechazos verbales de la solicitud de la condición de refugiado y declaraciones inapropiadas de funcionarios.

Carlos, que llevaba ya 68 días esperando en el CEBAF, describió cómo había huido de Venezuela tras desertar de la Guardia Nacional Bolivariana.[120] Llegó al CEBAF Perú el 30 de agosto y solicitó la condición de refugiado. Le pidieron más pruebas de haber sido miembro de la Guardia Nacional Bolivariana, pero, según contó, ocho días más tarde le dijeron que su solicitud de la condición de refugio había sido rechazada. Posteriormente solicitó por escrito una decisión formal de la CEPR sobre el asilo en tres ocasiones, pero no recibió ninguna respuesta. Sin decisión formal sobre el asilo, no tenía posibilidad de pedir su reconsideración.[121]

Deisy, una mujer que había huido de Venezuela porque, según decía, le habían quemado la casa y habían amenazado a su esposo, llevaba 50 días esperando una respuesta sobre la solicitud de la condición de refugiados de su familia. Explicó que una funcionaria de la CEPR le había dicho que su caso era complicado, dado el tamaño de la familia: viajaba con su esposo, cinco hijos y su nieta, que había nacido en Ecuador.[122]

David había llegado a la frontera entre Perú y Ecuador el 24 de octubre de 2019. Antes de huir de Venezuela, había trabajado en la administración pública. Contó a Amnistía Internacional que temía sufrir represalias si regresaba a su país, ya que el presidente Maduro había hecho declaraciones en las que acusaba de "traidores" a quienes huían. Explicó que, al dirigirse a la CEPR para solicitar la condición de refugio, le habían dicho: "El presidente [Vizcarra] no quiere más venezolanos [en Perú]".

Algunas personas venezolanas dijeron a Amnistía Internacional que su entrevista de asilo había durado sólo cinco minutos y que les habían dicho que no se iba a considerar su solicitud o que sólo se admitiría si volvían con más información sobre sus familiares en Perú.[123]

Erika, que llegó al CEBAF Perú a mediados de octubre, había huido de Venezuela a raíz de que su pareja, Víctor, dijera que había sufrido un grave ataque y que sospechaba que se debía a su activismo en las redes sociales en contra del gobierno. Víctor viajaba con visa humanitaria para Perú, mientras que ella llevaba sólo

---

[115] Entrevistas con personas refugiadas venezolanas CEBAF Perú, 5 de noviembre de 2019.
[116] Entrevistas con personas refugiadas venezolanas, CEBAF Perú y CEBAF Ecuador, 5 y 6 de noviembre de 2019
[117] Entrevista con coordinadora de la CEPR, CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019.
[118] Entrevista con refugiado venezolano, CEBAF Perú, 5 de noviembre de 2019.
[119] Algunos Estados introducen en sus procedimientos de asilo una fase de admisibilidad para determinar si se debe dar a la persona acceso sustantivo a ellos. Tales procedimientos deben estar definidos en la legislación nacional y ajustarse al derecho internacional de los derechos humanos y de refugiados, incluida la prohibición de la devolución (*refoulement*). Véase: ACNUR, *A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems*, manual para parlamentarios Nº. 27, 2017, https://www.unhcr.org/3d4aba564.pdf, p.163.
[120] La Guardia Nacional Bolivariana es uno de los cuatro componentes de la Fuerza Armada Nacional de Venezuela.
[121] Entrevista con refugiado venezolano, CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019.
[122] Entrevista con refugiada venezolana, CEBAF Perú, 6 de noviembre de 2019.
[123] Entrevista con personas refugiadas venezolanas, CEBAF Perú y CEBAF Ecuador, 5 y 6 de noviembre de 2019.

su documento de identidad y la *Tarjeta Andina*.[124] Erika contó que, tras una entrevista de cinco minutos, la CEPR le dijo que no tramitaría su solicitud porque no tenía "estado de vulnerabilidad".

OTROS RECHAZOS EN LA FRONTERA

Otras personas venezolanas que intentaban regresar a Perú o pasar por el país para llegar a Chile, su destino final, dijeron que también las habían rechazado en la frontera.

Eric había estado en Perú con un PTP durante 18 meses. Salió del país en septiembre para regresar a Venezuela con el fin de ver a su padre, que se estaba muriendo. Tras dos meses fuera de Perú, intentó volver a entrar. Se presentó a los funcionarios de migración en la frontera, pero, según afirmaba, al no tener los sellos de Ecuador, le negaron la entrada. De acuerdo con Eric, en el CEBAF Perú la policía le dijo que tenía bloqueado el permiso temporal. Eric tenía un hijo de 18 años que lo estaba esperando en Lima.[125]

Yolanda, que viajaba sola con sus tres hijos, se dirigía a Chile para reunirse con su esposo. Había huido de Venezuela porque no podía conseguir ya alimentos suficientes para sus hijos. Su esposo tenía un visado de trabajo en Chile, donde llevaba ya dos años. Yolanda contó que se había dirigido a los funcionarios de migración para solicitar un permiso de tránsito por Perú, pero que la habían rechazado porque no tenía los sellos de entrada y salida de Ecuador. Aunque sólo quería pasar por Perú, no le había quedado más alternativa que solicitar la condición de refugio. Llevaba ya un mes esperando la decisión sobre su solicitud.[126]

CONDICIONES EN LA FRONTERA

Amnistía Internacional observó con preocupación las condiciones en que las personas venezolanas se veían obligadas esperar durante largos periodos en los CEBAF Perú y Ecuador. Las que intentaban entrar en Perú decían que llevan entre 30 y 70 días por término medio esperando en el CEBAF, donde las temperaturas diurnas pueden ascender a 28° C en noviembre.

Las y los venezolanos que buscan ingresar al Perú se ven obligados a esperar en condiciones inadecuadas, con acceso insuficiente a instalaciones de lavado, alimentos y refugio. Amnistía Internacional habló con personas venezolanas que habían estado varadas por hasta 70 días en CEBAF Perú, ya que se les había negado entrada a Perú. © Daniel Martínez-Quintanilla I Amnistía Internacional

[124] La "Tarjeta Andina" es un documento de control migratorio para ciudadanos y ciudadanas de Estados miembros de MERCOSUR o de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Sin embargo, Venezuela no pertenece ya a MERCOSUR, por lo que los demás países no aceptan ya esta tarjeta.
[125] Entrevista con refugiado venezolano, CEBAF Ecuador, 6 de noviembre de 2019.
[126] Entrevista con refugiada venezolana, CEBAF Perú, 5 de noviembre de 2019.

En los CEBAF Perú y Ecuador había muy pocos lugares donde resguardarse del sol. Las familias pasaban el día sentadas en refugios improvisados para proteger a los niños y niñas del sol. Para pasar la noche, ACNUR había instalado dormitorios temporales prefabricados, donde los niños y niñas, las mujeres embarazadas y las personas ancianas o con problemas médicos certificados por un profesional local de la salud podían dormir en colchonetas.[127] Los hombres, en cambio, afirmaban que no se les permitía utilizar los dormitorios y tenían que dormir fuera.[128]

Las personas venezolanas se quejaban en general de las malas condiciones a que estaban sometidas desde su llegada a la frontera, aunque decían que habían mejorado ligeramente en los últimos 15 días, porque ahora tenían tres comidas al día, distribuidas por organizaciones asociadas con ACNUR, y se habían abierto duchas. Anteriormente, las personas adultas sólo recibían una comida, fría, al día, mientras que a los niños y las niñas le daban alimentos tres veces al día, aunque consistentes a veces en galletas saladas y cereales únicamente, y no se permitía utilizar las duchas del centro, por lo que había que ir caminando hasta el CEBAF Ecuador.[129]

[127] Entrevista telefónica con ACNUR en Tumbes, 5 de diciembre de 2019.

[128] Entrevista con personas refugiadas venezolanas, CEBAF Perú, 5 de noviembre de 2019; entrevista telefónica con ACNUR en Tumbes, 5 de diciembre de 2019.

[129] Entrevista con persona refugiada venezolana, CEBAF Perú, 5 de noviembre de 2019.

6. OBLIGACIONES INTERNACIONALES, REGIONALES Y NACIONALES

La mayoría de las personas que huyen de Venezuela son refugiadas, porque sus circunstancias cumplen la definición de "persona refugiada" de la Declaración de Cartagena, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de ambas y lo son, por tanto, con independencia de que un gobierno quiera o no reconocer su condición.

La política de Perú de negar cada vez más la entrada a las personas venezolanas que buscan seguridad en su frontera es incompatible con el derecho a solicitar la condición de refugio y con el principio de no devolución (*non-refoulement*). Rechazarlas en la frontera y dejarlas sin más opción que regresar a Ecuador, donde es poco probable que puedan adquirir la condición migratoria regular, hace que aumente el riesgo de devolución en cadena o indirecta.

VIOLACIONES DEL DERECHO A SOLICITAR LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

El derecho a solicitar y recibir asilo, codificado en el derecho regional[130] e internacional de los derechos humanos y de refugiados,[131] está recogido en la legislación interna de Perú.[132] ACNUR considera que el derecho a procedimientos de asilo justos y eficientes es un aspecto fundamental de la aplicación inclusiva de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y representa un componente decisivo de la obligación de no devolución (*non-refoulement*) del Estado.[133]

En diferentes ocasiones, ACNUR y la CIDH han pedido a los gobiernos de la región que garanticen el acceso a su territorio y al asilo a las personas que huyen de Venezuela, incluso estableciendo procedimientos de asilo que permitan la identificación de quienes necesitan protección internacional, y que proporcionen acceso a determinaciones de protección colectiva cuando los sistemas de asilo están desbordados,[134] Además, han instado a los gobiernos a que mantengan políticas de entrada flexibles y accesibles, dado que

[130] Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, artículo 22.7; Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.
[131] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967l; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 14, https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/.
[132] Ley del Refugiado, Ley Nº 27891, https://www.migraciones.gob.pe/documentos/normalegal_8.pdf.
[133] ACNUR, Consultas Globales sobre Protección Internacional, *Fair and Efficient Asylum Procedures*, 31 de mayo de 2001, https://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html, p. 2.
[134] ACNUR, *NOTA DE ORIENTACIÓN SOBRE CONSIDERACIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA LOS VENEZOLANOS– Actualización I*, mayo de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5ce2d44c4.html, p. 1; CIDH, *RESOLUCIÓN 2/18 MIGRACIÓN FORZADA DE PERSONAS VENEZOLANAS*, marzo de 2018, https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf, *p. 3*.

para muchas personas venezolanas es imposible cumplir los requisitos actuales de entrada.[135] Los gobiernos deben también abstenerse de penalizar la entrada o la presencia irregulares en un país.[136]

Además, en situaciones de llegadas en gran escala, los Estados deben procurar la protección plena de las personas solicitantes de la condición de refugio y garantizarles un nivel básico de trato a la espera de soluciones duraderas.[137]

VIOLACIONES DE LA OBLIGACIÓN DE NO DEVOLUCIÓN (*NON-REFOULEMENT*)

El principio vinculante de no devolución (*non-refoulement*)[138] prohíbe a los Estados enviar o hacer regresar en modo alguno a ninguna persona a un lugar donde correría un riesgo real de sufrir persecución u otras violaciones graves de derechos humanos. La prohibición de la no devolución se aplica a distintas formas de conducta de los Estados, entre ellas la expulsión, la deportación y el rechazo o inadmisión en la frontera.[139] Además, la obligación de no devolución del Estado se aplica a todas las personas, sea que hayan solicitado la condición de refugio o tengan derecho a él.[140] El derecho interamericano de derechos humanos[141] amplía aún más el deber de no devolución para abarcar las situaciones contempladas en la definición de Cartagena de "persona refugiada".

El concepto de "devolución indirecta", conocida también como "devolución en cadena", alude a la obligación de los Estados de no enviar a ninguna persona a un tercer país donde esté expuesta a ser devuelta a una situación de graves violaciones de derechos humanos.[142] Obligar a las personas a regresar a un país donde su acceso a protección u otro modo de adquirir una condición legal no está garantizado también constituye una forma de devolución indirecta, pues la ineficacia del sistema de asilo de un país[143] determina a su vez el riesgo de devolución al país de origen.

Menor bienvenida: desde que Perú introdujo restricciones en junio de 2019, las y los venezolanos se han enfrentado a mayores barreras para acceder a territorio peruano y protección. © Daniel Martínez-Quintanilla I Amnistía Internacional

[135] ACNUR, *NOTA DE ORIENTACIÓN SOBRE CONSIDERACIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA LOS VENEZOLANOS– Actualización I*, mayo de 2019, https://www.refworld.org.es/docid/5ce2d44c4.html, p. 2; CIDH, *RESOLUCIÓN 2/18 MIGRACIÓN FORZADA DE PERSONAS VENEZOLANAS*, marzo de 2018, https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf, *p. 4.*
[136] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, artículo 31.
[137] ACNUR, *Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala*, (Nº. 22 (XXXII), 1981, https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0533.pdf
[138] El principio internacional de no devolución (*non-refoulement*) está consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos y de refugiados y se ha convertido en norma de derecho consuetudinario. Véase, por ejemplo: Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, artículo 33; Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 3; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 22.8; Declaración de Cartagena sobre Refugiados, apartado III, conclusión quinta.
[139] Asamblea General de la ONU, *Nota sobre protección internacional*, https://www.refworld.org.es/topic,57f50472c,57f5092181,4acaf3ec2,0,,,.html, p. 5; ACNUR, *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967,* https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf, p. 3.
[140] ACNUR, *Consideraciones jurídicas sobre la responsabilidad de los Estados en lo relativo a las personas que buscan protección internacional en las zonas de tránsito o "zonas internacionales" de los aeropuertos*, www.refworld.org.es/docid/5c9d1d114.html, p. 2.
[141]CorteIDH, Opinión consultiva OC-21/14, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional,* , http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/resumen_seriea_21_esp.pdf, p. 9; ACNUR y CEJIL, *Ficha Técnica sobre el Derecho a la no devolución y no expulsión*, https://www.cejil.org/sites/default/files/ficha3.pdf, p. 7.
[142] Amnistía Internacional, *Q&A- why are returns of refugees from Lebanon to Syria premature*, 2019, MDE 18/0481/2019, https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1804812019ENGLISH.pdf, p. 2.
[143] International Journal of Refugee Law, *UNHCR and Preventing Indirect Refoulement in Europe,* vol 27, núm. 3, 457-480, 13 de julio de 2015, https://academic.oup.com/ijrl/article/27/3/457/2362512, p. 469.

7. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Los venezolanos y venezolanas continúan marchándose de su país por millares, obligados a huir de violaciones masivas de derechos humanos, en el contexto de la difícil situación económica y la crisis política de Venezuela.

Perú, que tiene más personas solicitantes de la condición de refugio de Venezuela que cualquier otro país del mundo y ha recibido a más de 800.000 venezolanos y venezolanas en total, merece el debido reconocimiento. No obstante, su constante insistencia en negar la protección internacional pese a la definición ampliada de la Declaración de Cartagena y a las recomendaciones de ACNUR y la CIDH en sentido contrario constituye un incumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos y menoscaba gravemente la capacidad de las personas venezolanas de conseguir seguridad. Armado de un mandato de protección internacional de largo alcance proclamado en la Declaración de Cartagena, ha preferido recurrir en su lugar a prácticas cada vez más restrictivas en sus fronteras.

A pesar de que está vigente sólo desde junio de 2019, de la denominada visa humanitaria ha resultado una forma inviable de protección complementaria, al cerrar totalmente una vía alternativa de protección a las personas venezolanas que la necesitan desesperadamente. Valerse de la falta de sellos de entrada y salida de Ecuador como pretexto para negar la entrada a personas venezolanas que tienen visa humanitaria o que se ajustan a las excepciones humanitarias debido a su estado de vulnerabilidad es una muestra de cruel falta de respeto por los derechos humanos de las personas refugiadas venezolanas.

Los cambios en los procedimientos de asilo en la frontera entre Perú y Ecuador, que no se han comunicado jamás oficialmente, parecen constituir una política deliberada de rechazo de nuevas llegadas de Venezuela. La toma de decisiones *ad hoc* y anómala durante los procedimientos de asilo en la frontera arroja serias dudas sobre la *justicia* y *efectividad* de estos procedimientos. Estas prácticas irregulares, sumadas a la restringida interpretación que hace Perú de la protección internacional, contravienen sus obligaciones nacionales, regionales e internacionales en materia de derechos humanos, en virtud de las cuales debe proporcionar acceso a procedimientos de asilo justos y eficaces a quienes buscan protección internacional.

La política de Perú de negar cada vez más el acceso a su territorio, rechazando las solicitudes de la condición de refugiado y a quienes tienen visa humanitaria, está poniendo a las personas venezolanas en situación de grave riesgo. Las que son rechazadas en la frontera de Perú permanecen en un estado incertidumbre jurídica: no pueden regresar a Ecuador ni entrar en Perú. Como consecuencia de ello, las personas venezolanas se han visto obligadas a recurrir a rutas y mecanismos de supervivencia más peligrosos y a entrar y vivir en Perú sin condición regular. La entrada irregular las condena a vivir al margen de la sociedad, expuestas aún más a sufrir explotación y abusos, a la vez que excluidas del mercado formal de trabajo y del acceso a los servicios, lo que viola también sus derechos humanos.

Las nuevas políticas aplicadas por Perú en la frontera suscitan gran preocupación en materia de devolución (*refoulement*). Negar a las personas venezolanas que llegan a la frontera el acceso a protección internacional –sea por medio de los procedimientos de asilo o de mecanismos de protección complementaria– podría dejarlas expuestas a sufrir devolución.

Perú no es en absoluto el único país de la región que intenta limitar la entrada de personas venezolanas en busca de seguridad. Entre junio y agosto de 2019, Chile y Ecuador también impusieron medidas restrictivas

similares, que limitan el acceso a su territorio y a la condición regular. Chile, Ecuador y Perú, que representan un corredor para la circulación de las personas venezolanas, deben abstenerse de poner obstáculos y priorizar, en su lugar, la coordinación regional responsable sobre la base de un compromiso genuino con el cumplimiento de las obligaciones en materia de protección internacional y el principio de responsabilidad compartida.

AL GOBIERNO DE PERÚ

- Aplicar la definición de "persona refugiada" de la Declaración de Cartagena de 1984, mediante el reconocimiento *prima facie* o colectivo, a las personas venezolanas que buscan protección internacional en Perú, de acuerdo con la Ley del Refugiado, Ley Nº 27891 (artículo 3)
- Tomar medidas rigurosas para garantizar la protección de las personas venezolanas contra la devolución (*refoulement*)
- Garantizar que todo mecanismo de protección legal alternativa es compatible con el derecho internacional de los derechos humanos y de refugiados y es flexible y accesible para las personas venezolanas
- Facilitar la reunificación familiar de las personas venezolanas que llegan a la frontera con los familiares que tienen ya en Perú
- Desarrollar un sistema de regularización para las personas venezolanas que se encuentran en Perú en situación irregular que incluya a todas ellas, con independencia de su fecha de entrada en el país y de que hayan entrado de manera irregular
- Solicitar apoyo económico y técnico suficiente a la comunidad internacional a fin de mejorar la respuesta a las personas refugiadas en general y el sistema de asilo en particular y garantizar condiciones adecuadas y dignas a las personas venezolanas que esperan en la frontera

A LOS GOBIERNOS DE LA REGIÓN

- Aplicar la definición de "persona refugiada" de la Declaración de Cartagena de 1984 a las personas venezolanas que buscan protección internacional
- Promover una coordinación regional orientada a la protección, que respete el principio de responsabilidad compartida conforme a los compromisos formulados en el Proceso de Quito
- Coordinarse y elaborar requisitos flexibles de entrada para las personas venezolanas, incluidas las que quieran pasar a un país vecino
- A Perú, Ecuador y Chile: revocar las restrictivas políticas fronterizas impuestas recientemente, que están bloqueando el acceso al territorio y a la protección internacional a la mayoría de las personas venezolanas

A LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

- Aumentar considerablemente la asistencia económica y técnica a Perú y los demás países de la región que reciben a personas refugiadas venezolanas
- Desarrollar otros mecanismos de responsabilidad compartida, como el reasentamiento y otras vías adecuadas para aliviar la presión sobre Perú y otros países receptores de la región

AMNISTÍA INTERNACIONAL ES UN MOVIMIENTO GLOBAL DE DERECHOS HUMANOS. LAS INJUSTICIAS QUE AFECTAN A UNA SOLA PERSONA NOS AFECTAN A TODAS LAS DEMÁS.

CONTÁCTANOS

info@amnesty.org

+44 (0)20 7413 5500

ÚNETE A LA CONVERSACIÓN

www.facebook.com/AmnistiaAmericas

@AmnistiaOnline

BUSCANDO REFUGIO

PERÚ DA LA ESPALDA A LAS PERSONAS QUE HUYEN DE VENEZUELA

Las violaciones graves de derechos humanos, como detenciones arbitrarias, tortura, homicidios ilegítimos y violaciones del derecho a la salud y la alimentación, son generalizadas en Venezuela. Tras años de crisis, la población venezolana lucha por sobrevivir, y millones de personas no pueden satisfacer siquiera sus necesidades mínimas de alimentos, agua y atención de la salud. Se calcula que en diciembre de 2019 habían huido de Venezuela 4,8 millones de personas. Perú, que acoge a 800.000 venezolanos y venezolanas aproximadamente, recibió al principio con generosidad a quienes llegaban en búsqueda de protección. En este informe se expone el grave y rápido deterioro del trato que se dispensa a las personas refugiadas venezolanas en Perú. La visa humanitaria, que ha resultado ya una vía inviable de protección, sumado a cambios introducidos recientemente en los procedimientos de asilo en la frontera, ha dado lugar a un aumento de los rechazos de personas venezolanas que llegan a la frontera septentrional de Perú. Los vecinos de Perú, Chile y Ecuador, han adoptado políticas igualmente restrictivas con el fin de limitar la entrada de personas venezolanas. Perú debe aplicar con urgencia la definición ampliada de "persona refugiada" de la Declaración de Cartagena a quienes huyen de Venezuela. Dado el considerable número de venezolanos y venezolanas que solicitan asilo, Perú debe plantearse el reconocimiento colectivo o prima facie de las personas de Venezuela. La comunidad internacional debe aumentar sus esfuerzos y prestar apoyo económico y técnico suficiente a Perú y los demás países receptores de la región.

ÍNDICE: AMR 46/1675/2020
MES DE AÑO: FEBRERO 2020
IDIOMA ORIGINAL: INGLÉS

amnesty.org

AMNISTÍA INTERNACIONAL