



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Unidad de Posgrado

La asistencia pública a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el estado

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho con
mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos

AUTOR

Jorge Ernesto HINOSTROZA IRAZABAL

ASESOR

Dr. José HORNA TORRES

Lima, Perú

2023



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Hinostroza, J. (2023). *La asistencia pública a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el estado*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política/Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Jorge Ernesto Hinostrza Irazabal
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	08188806
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	José Horna Torres
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	09178839
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-6020-3323
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	José Félix Palomino Manchego
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06756703
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Carlos Augusto Leopoldo Hernández Campos
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08243888
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Saulo Yenski Peralta Franzis
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	29603333
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Napoleón Cabrejo Ormachea

Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	05416464
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.3.1.Derecho Constitucional
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Santiago de Surco Urbanización: Próceres Calle: Antonio José de Sucre 345 Latitud: -11.77453 Longitud: -76.98543
Año o rango de años en que se realizó la investigación	Marzo 2019 - octubre 2022
URL de disciplinas OCDE	https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
UNIDAD DE POST GRADO

ACTA DE EXAMEN DE GRADO DE MAGISTER EN DERECHO

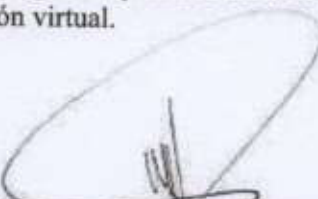
En la ciudad de Lima, a los veintidós días del mes de febrero del año dos mil veintitrés, siendo las doce horas, bajo la Presidencia del Dr. José Félix Palomino Manchego, con la asistencia de los Profesores: Dr. Carlos Augusto Leopoldo Hernández Campos, Dr. Saulo Yenski Peralta Franzis, Dr. Napoleón Cabrejo Ormachea, Dr. José Horna Torres y el postulante al Grado Académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, don **Jorge Ernesto HINOSTROZA IRAZABAL**, procedió a hacer la exposición y defensa pública virtual de su tesis titulada: "LA ASISTENCIA PÚBLICA A LOS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO Y LAS RELACIONES JURÍDICAS CON EL ESTADO".

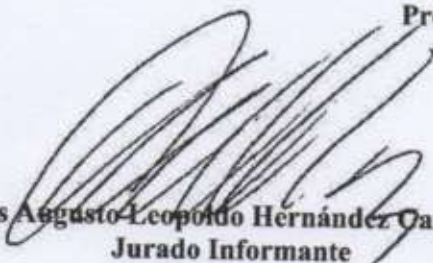
Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

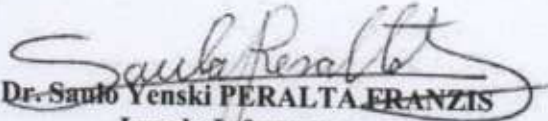
Aprobado con calificación de bueno con la nota de dieciséis (16)

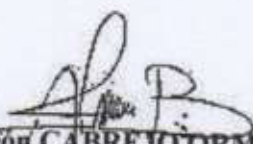
A continuación, el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Magister en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos a don **Jorge Ernesto HINOSTROZA IRAZABAL**.

Se extiende la presente Acta en dos originales y siendo las trece horas con cincuenta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación virtual.


Dr. José Félix PALOMINO MANCHEGO
Presidente
Profesor Principal


Dr. Carlos Augusto Leopoldo Hernández Campos
Jurado Informante
Profesor Principal


Dr. Saulo Yenski PERALTA FRANZIS
Jurado Informante
Profesor Asociado


Dr. Napoleón CABREJO ORMACHEA
Miembro
Profesor Auxiliar


Dr. José HORNA TORRES
Asesor
Profesor Cesante

INFORME DE EVALUACIÓN DE ORIGINALIDAD N° 101-2022-UPGD

1. **FACULTAD:** FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA.
2. UNIDAD DE POSGRADO.
3. **DIRECTOR DE LA UNIDAD DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA:**
4. DR. FRANCISCO MIRÓ QUESADA RADA.
5. **OPERADOR:** JOYCE AURORA CÓRDOVA ABANTO
6. **TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS**
7. **AUTOR:** JORGE ERNESTRO HINOSTROZA IRAZABAL
8. **TESIS:** “LA ASISTENCIA PÚBLICA A LOS SOLICITANTES DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO Y LAS RELACIONES JURÍDICAS CON EL ESTADO”.
9. **FECHA DE RECEPCIÓN DE DOCUMENTO (CORREO ELECTRÓNICO):** 29/11/2022
10. **FECHA DE APLICACIÓN DEL PROGRAMA INFORMÁTICO DE SIMILITUDES:**
01/12/2022
11. **SOFTWARE UTILIZADO:**
 - a. TURNITIN
12. **CONFIGURACIÓN DE PROGRAMA DETECTOR DE SIMILITUDES:**
 - a. Excluye textos entrecomillados, citas y referencias
 - b. Excluye bibliografía
 - c. Excluye cadenas menores a 40 palabras
 - d. Excluye nombres de instituciones y documentos comunes como (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Constitución Política del Perú, Ley General de Sociedades, etc.)
13. **PORCENTAJE DE SIMILITUD SEGÚN PROGRAMA DETECTOR DE SIMILITUDES:**
 - a. 09% (Nueve por ciento)

Se adjunta link para descargar informe completo, **en el informe se señala en colores las coincidencias encontradas**, las cuales no superan el 10% permitido.

Link de descarga de informe completo:

https://drive.google.com/file/d/1v3pUpnxqpU_1_av0I7KRlqP5ges9A3jz/view?usp=share_link

CALIFICACIÓN DE LA ORIGINALIDAD

- b. Documento cumple criterios de originalidad

Lima, 03 de diciembre del 2022



Dr. Francisco José Miró Quesada Rada
DIRECTOR

DEDICATORIA

El estudio va dirigido a dar testimonio de mi gratitud a personas que han contribuido a crear y proporcionar las herramientas necesarias al goce de las condiciones mínimas de los derechos fundamentales, a los migrantes y desplazados del mundo.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	ii
ÍNDICE GENERAL.....	iii
RESUMEN	ix
ABSTRACT	x
INTRODUCCIÓN	¡Error! Marcador no definido.
ASPECTOS METODOLÓGICOS	14
i.- Situación problemática	14
ii.- Formulación del problema	28
ii.i.- Legislación comparada con países europeos que aplican el refugio	33
iii.- Figuras jurídicas de protección internacional	38
A.- Asilo	38
B.- Refugio	39
C.- Desplazamiento	39
D.- ¿Asilo y Refugio son sinónimos?.....	39
E.- Las diferencias en la aplicación del asilo y refugio	40
F.- Elementos primordiales en su tratamiento	41
G.- Principios vectores del refugio.....	42
H.- La costumbre como baluarte de la norma	42
iv.- Objetivos	44
v.- Objetivo general.....	46
vi.- Objetivos específicos	46
vii.- Metodología aplicada	47
CAPÍTULO I. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	52
1.- Estado de la cuestión	52
1.1.- La vulnerabilidad de los solicitantes de refugio	54
1.2.- Desde el punto de vista jurídico	55
1.3.- Vulnerabilidad desde la posición social.....	55
1.4.- Vulnerabilidad desde el punto de vista político	56
1.5.- Estándares internacionales sobre entrega de título de identidad..	57
1.5.1.- Argentina.....	58

1.5.2.- Chile.....	58
1.5.3.- Brasil.....	58
1.5.4.- Costa Rica	58
1.6.- Antecedentes de la investigación.....	71
1.7.- Estado actual de las propuestas doctrinarias de solución al problema	74
1.8.- Origen y antecedentes de la Ley N°27891	78
1.8.1.- Sus causas	80
1.8.2.- Argumentos que motivaron esta decisión	80
1.8.3.- Análisis de la norma.....	80
1.8.4.- Proyecto.....	81
1.8.5.- Eficacia en la realidad	81
1.9.- Orientación jurisprudencial en torno a la aplicación normativa.	82
CAPÍTULO II. TOMA DE POSTURA	84
2.- Análisis e interpretación de la información	84
2.1.- Naturaleza del derecho a la identidad.....	85
2.2.- Trascendencia dinámica y estática del documento de identidad ..	87
2.2.1.- Singularidad de los documentos de identidad en el Perú	90
2.2.1.1.- Documento Nacional de Identidad.	90
2.2.1.2.- El Carné de extranjería.....	91
2.2.2.- Otros títulos de identidad	91
2.2.2.1.- Carné de identidad.	92
2.2.2.2.- Documento de viaje.	92
2.3.- Factores que incentivan la informalidad.....	92
2.4.- Análisis jurídico del derecho a la identidad	105
2.4.1.- Orígenes	105
2.5.- Argumentos legales.....	110
2.6.- Doctrina que sustenta la obtención del documento de identidad	111
2.6.1.- Limitaciones de los que tienen protección transitoria del refugio para acreditar su personalidad jurídica.	112
2.7.- Presentación de la propuesta de solución del problema	113
2.8.- Postura personal con fundamento teórico.....	114
2.9.- Argumentación legal.....	116
2.10.- Relevancia jurídica	117

2.11.- Eficacia en su aplicación	118
CAPÍTULO III. CONSECUENCIAS	120
3.- Resultados	120
3.1.- Consecuencias de la implementación de la propuesta	121
3.2.- Beneficios que aporta la propuesta	123
CONCLUSIONES	126
RECOMENDACIONES	133
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136
ANEXO 01	141
ANEXO 02	145
ANEXO 03	¡Error! Marcador no definido.
ANEXO 04	¡Error! Marcador no definido.

Términos y Conceptos

ACNUR

Organización de las Naciones Unidas especializada en la atención a las personas refugiadas, desplazadas internas, apátridas y retornadas en todo el mundo. Su mandato es dirigir y coordinar la acción conjunta de las distintas organizaciones y ONG que trabajan para resolver los problemas de las personas refugiadas y apátridas.

Buenas Prácticas

Son todas aquellas acciones que aplican normas, principios, directrices operacionales, entre otras herramientas, dirigidas a obtener un buen resultado cuyo impacto sea positivo en la consecución de objetivos para la implementación de los derechos de las personas migrantes.

Documento de viaje

Documento emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores válido temporal y excepcionalmente a los refugiados y asilados que carecen o han vencido sus pasaportes y tienen necesidad de viajar a otros países, surte los efectos de una credencial.

Migración¹

Término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. (Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo).

¹ Organización Internacional para las Migraciones OIM-2006 Glosario sobre migración, Ginebra- Suiza, pág. 38

País receptor

País de destino o tercer país que recibe a una persona. En el caso del retorno o repatriación, también se considera país receptor al país de origen. País que, por decisión ejecutiva, ministerial o parlamentaria, ha aceptado recibir anualmente un cupo de refugiados o de migrantes.

Persona en condición de ingreso anormal

Persona que no ha sido autorizada a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el país de conformidad con las leyes internas y los acuerdos internacionales suscritos por un país.

Reasentamiento

Es el traslado y estancia duradera de refugiados en un país distinto a aquel en que buscaban refugio inicialmente. El proceso abarca desde la selección de las personas que serán reasentadas hasta su reubicación efectiva en un campo de refugiados o en una comunidad de acogida

Refugiado (a)

Es toda aquella persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país. Así mismo, podrá ser considerado como refugiada aquella persona que ha huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violación masiva de derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera u otros eventos que perturben gravemente el orden público.

Reunificación Familiar

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

Xenofobia

Actitud de odio, rechazo u hostilidad hacia los extranjeros. Se manifiesta en conductas discriminatorias y en prejuicios o desprecio hacia personas de otros países o culturas.

RESUMEN

La situación de las personas que invocan esta figura jurídica de protección, tienen como componente especial el miedo, la incertidumbre y la desconfianza que genera un estado moral y material de todo individuo que abandona un lugar determinado buscando protección en otro.

En nuestro país se promulgó la ley que desarrolla la figura de protección jurídica denominada refugio, creando un órgano llamada Comisión Especial para los Refugiados que es el encargado de recibir, procesar y resolver estos pedidos de protección.

La presente investigación, también analiza la posibilidad real de estas personas como solicitantes de refugio puedan obtener un documento de identidad, que les permita el goce de sus derechos fundamentales, pero la carencia de este título los limita en el goce de estas bondades legales, impidiéndoles el acceso a acciones de libre disposición y realizar transacciones jurídicas que no pueden realizar por falta de este título, y, finalmente, este trabajo está concebido para plantear la modificación de la mencionada ley.

Resumen traducido al idioma inglés

ABSTRACT

The situation of the people who invoke this legal figure of protection, have as a special component the fear, uncertainty and mistrust generated by a moral and material state of every individual who leaves a certain place seeking protection in another.

In our country, the law that develops the figure of protection legally called refuge was promulgated, creating a body Special Commission for Refugees that is in charge of receiving, processing and resolving these requests for protection.

This research also analyzes the real possibility that these people as refugee applicants can obtain an identity document, which allows them to enjoy their fundamental rights, but the lack of this title limits them in the enjoyment of these legal benefits, preventing them from access to freely available actions and carry out legal transactions that they cannot carry out due to lack of this title, and, finally, this work is conceived to propose the modification of the aforementioned law.

PREFACIO

El estudio dirigido a desmenuzar lo que contiene la norma actual de no incorporar en su cuerpo general la expedición de un título de reconocimiento de su personalidad, que le permita en lo interno como exógeno, el objetivo principal de poder contratar, ejercer actividades comerciales, obtener y/o acceder a un seguro de salud, esta es una etapa intermedia entre el que solicita ser considerado refugiado y la persona que implora la protección jurídica estatal.

También, es necesaria la ubicación, puntual y la determinación del motivo que condujo a los legisladores la creación del contenido de dicha norma que dispone no autorizar la entrega de un título a estas personas.

La figura jurídica internacional de protección del refugio que marca un halo de seguridad de las personas que dentro de su territorio no tienen protección suficiente o que consideran insuficiente dicha protección, abandonan su país de origen en busca de amparo en un tercer país, iniciando este proceso de reconocimiento de tal condición.

La falta de entrega de este título trasgrede la estructura identitaria de estas personas, que los fija en un rubro de extrema vulnerabilidad, careciendo del apoyo de las reglas de derecho interno aplicados por analogía o mediante normas que regulan este procedimiento en forma supletoria.

Esta situación donde el solicitante de esta medida de protección, no obtenga un documento que sea de identidad que le permita acceder al socorro o apoyo asistencial público, así como otros servicios, consideramos la eminente vulneración de uno de los derechos fundamentales como es el derecho a la identidad y a la igualdad.

Nuestra investigación está dirigida a la cuestión del contenido de la Ley N° 27891, sobre el alcance y determinación de la protección, resulta insuficiente

dentro de todo el contexto de la pauta legal glosada en el artículo 14.1 de la acotada, donde no permite vislumbrar con precisión el beneficio de la asistencia pública que debe otorgar el Estado a estas personas con un de identidad y permita el acceso a bienes básicos y demás actos de naturaleza civil, comercial y otros intrínsecos a su condición de sujetos de derechos.

Consecuentemente, ante esta realidad se ven privados de la protección, frente a las autoridades, sus bienes, su entorno, acceso a medios de subsistencia y asistencia pública que el país de acogida, en el extremo que menciona sobre los dispositivos que regulan la admisión y entrega de un documento que acredita ser solicitante de la condición de refugiado y que este no constituye un documento de identidad individual deben ser modificados y adecuados a los estándares internacionales.

Estas personas extranjeras que solicitan protección del Estado receptor, cumpliendo como primera pauta la presentación de una solicitud de refugio, como acto seguido, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión le extiende un carné que lo acredita que es un peticionario, sin embargo este difiere del documento de identidad equiparable al Documento Nacional de Identidad- en adelante DNI- de los que usan las personas del país de acogida, ni Carné de Extranjería,- a continuación CE- que se les expide a los no nacionales; este carné solamente los acredita como solicitantes de refugio, pretensión que está en proceso de calificación y próxima a ser resuelta su impetración y no es todavía considerado un refugiado.

Tal y conforme lo tenemos expresado, la fórmula que contenga las innovaciones indicativas de la protección por parte del Estado respecto de la vulnerabilidad en que se hallan estas personas cuando ingresan a nuestro territorio e invocan el refugio. Considerando como base legal el inicio de este proyecto de estudio, la Convención del Estatuto de los Refugiados de 1951, así como los protocolos complementarios de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984, que no cubren a plenitud los objetivos de la figura jurídica del refugio lo que hace imprescindible su modificación.

Cabe mencionar que la información que se utiliza dentro de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados y que sirve de bagaje para esta investigación, va aparejada con las funciones expresadas en la protección legal, los medios de vida y la responsabilidad de gestionar el acompañamiento y el servicio relacionado con la situación de los solicitantes de refugio y refugiados, este conocimiento hace que el presente trabajo encuentre su razón de ser por la necesidad de desarrollar la investigación propuesta.

Finalmente, este estudio está destinado a transformar sustantivamente la situación de desprotección de todos aquellos que no pueda recibir un documento de identidad cuya naturaleza jurídica del mismo les sirve para acreditar tal condición, que les permita el ejercicio de las facultades que les concede los instrumentos legales para el pleno goce de este derecho fundamental.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

i.- Situación problemática

Las personas que huyen de su patria y buscan protección en un tercer país, literalmente salen sin nada, ni otros artículos que normalmente el que viaja o emigra de su país en otras condiciones, los lleva consigo.

En esta situación, arriban al país e invocan la protección jurídica del refugio, mediante una solicitud, documento que los vincula legalmente con el Estado, dando inicio al procedimiento administrativo correspondiente, para posteriormente sean reconocidos como refugiados y se les entregue un documento de identidad, que les permite al igual que un nacional tener las opciones para insertarse en cualquier actividad productiva, educativa, laboral y les otorgue las herramientas para el desarrollo personal que proyecte.

Sin embargo, lo que tratamos en este estudio es sobre aquellas que todavía mantienen el estatus que menciona la ley en análisis que aún está pendiente el reconocimiento por el Estado como refugiados, aquellos que solo iniciaron el proceso con su solicitud, por el cual reciben un documento provisional, sin embargo, a pesar de ello, ingresan a un estado de notable vulnerabilidad.

La marginalidad se configura por varios elementos que sirven de sustento a esta posición, sea por carecer del documento de identidad o teniendo la autorización normativa y el instrumento jurídico de identificación, no les permite acceder en igualdad de condiciones con la persona que sí tiene un documento de identidad, con el que pueda garantizar el disfrute de esta disposición humanitaria, esta situación no refleja la falta de actividad estatal, de la comunidad o del proceso productivo engranado a lo económico, de bienes o servicios que pudiese utilizar esta persona, pero sin estos elementos es imposible su ejecución. Esta situación impregna en cada uno de los

individuos un efecto de desprotección, abandono, discriminación y vulnerabilidad.

Dentro de la esfera de las migraciones tenemos varios grupos, que son los migrantes propiamente dichos, los que preparan su viaje, acopian lo necesario para abandonar su terruño, traen consigo sus enseres, documentos, dinero y cuanto objeto necesiten, pertenecen al primer grupo.

El segundo grupo está constituido por los refugiados, los que abandonan su patria de pronto, por temor a ser encarcelados, secuestrados o desaparecidos, sea por acción de autoridades de su propia región, comunidad o zona o por grupos que son intolerantes, cuyas causas se relacionen con la raza, religión o porque pertenecen a determinado grupo social (LTGBI) o por nacionalidad, también por las discrepancias con el sistema político imperante en su país de origen.

El tercer grupo, formado por desplazados que en este caso pueden calzar en la figura del refugio, si la causa obedece a amenaza de grupos armados, de comunidades o por la efervescencia social imperante en su región o Estado, por ese motivo o temor abandonan su zona y se trasladan a otros lugares dentro de su propio territorio o salen del país porque es insostenible su situación de continuar en el mismo lugar, en zonas diferentes o en otras donde pueden ser fácilmente ubicados e identificados, esta situación los obliga a dejar todo y buscar protección en otras latitudes fuera de su territorio.

Por lo tanto, es materia de estudio y análisis de la situación en que se encuentran estas personas, que al invocar la figura jurídica del refugio, pueden permanecer legalmente en el país y trabajar, sin embargo, cuando tienen acceso a un documento que los acredita como solicitantes de la condición de refugiados pero no es muy eficaz, porque las leyes internas exigen legalmente unidades de identificación como documentos de identidad, para cubrir los requisitos que exigen las normas internas, así como las instituciones privadas y públicas, para ejercer cualquier acto jurídico así como celebrar contratos y asumir obligaciones que toda persona que este dotada

de un documento de identidad, puede ejercer este derecho, sin embargo, estos sujetos jurídicos son incapaces.

La vida cotidiana de estas personas solicitantes de protección temporal del refugio, con los documentos que reciben cuando presentan la solicitud de refugio, con solo esta evidencia o con el carné de solicitante de la condición de refugiado que le es otorgado, no es posible que puedan trabajar, acceder a un crédito, ni celebrar actos jurídicos ni asumir obligaciones.

Esta posición en la que se sumergen estas personas por disposición de la norma, opta por ingresar a la informalidad y aceptar cualquier ofrecimiento, sea de un puesto de trabajo por debajo de las mínimas condiciones, con un sueldo menor a lo dispuesto por la norma, con el horario de trabajo que traspone lo reglamentario, es decir trabajan por encima del horario permitido, con derechos laborales restringidos, ni menos a reconocimiento alguno.

En estas circunstancias, el camino de la informalidad indirecta los torna vulnerables, sin dar lugar o capacidad para reclamar sus derechos, porque si lo hacen son despedidos, además de no tener ningún control jurídico sobre la situación.

Esta disyuntiva puede ser un mecanismo que los conduzca a ser inducidos de forma clara o ambigua al quebrantamiento de las reglas sanas de convivencia, que generen resistencia de la aceptación en la comunidad local, así como la disposición de asimilación de los estereotipos del grupo en el lugar de acogida, que conduce a la infracción de las leyes, cuyos actos ponen en riesgo a la colectividad y al propio sistema estatal.

De las entrevistas con los actores directos e indagando el accionar o la posición de los empleadores, entidades y otras unidades relacionadas con ello, deja vislumbrar que muchos desconocen la existencia de esta figura jurídica del refugio y por ende de la documentación que se le entrega a cada una de estas personas, donde puedan insertarse a la maquinaria productiva para la obtención de bienes o servicios. Estas medidas no son los

mecanismos idóneos para que cuando enfrenten esas dificultades estos individuos jurídicos, puedan resolver en relativo éxito, a pesar del desconocimiento o desaprensión de los instrumentos legales por parte de los empleadores quienes les proveen de fuentes de trabajo, así como de los elementos que han sido creados para tal fin, sin permitirles acceder a los puestos de trabajo y obtención de bienes y servicios, a causa de no poseer los elementos necesarios para los fines que la propia ley interna exige.

Otra de las formas de poder neutralizar este bache legal se basa en que tanto las entidades correspondientes, así como el propio Estado deben encargarse de sensibilizar a todo nivel sobre el alcance de las normas y la existencia de los mecanismos necesarios para revertir tal situación.

No deja de ser de mayor trascendencia la modificación de la norma que limita este ejercicio, por sus efectos prácticos y reales, que no solo reflejarían la protección, sino la vigencia de un derecho fundamental denominado por las normas del Estado y los instrumentos internacionales que proclaman la vigencia de la legalidad, la identidad, el trabajo y la no discriminación en un estado de derecho.

Esta situación genera inseguridad, incertidumbre y vulneración de normas cardinales. El problema persiste porque la ley no ha previsto que esta dificultad configura alta o extrema fragilidad para el ejercicio de este derecho, lo que hace imperativa modificación normativa actual.

La innovación formal conlleva a que la población que requiere de un documento de identidad les sea permitido ingresar en cualquiera de estas actividades, lo que significaría el cambio necesario y obligatorio, para resolver esta controversia.

La fundamentación teórica, metodológica y la solución de estos elementos de acción de la realización de este proyecto que va a cambiar la realidad de estas personas que buscan protección, dará consistencia a la comunidad y al sistema político nacional.

Otro de los componentes que contribuyen a mantener a estos ciudadanos lejos del área comunitaria, refleja la vulneración del principio de igualdad que les permita actuar en similares condiciones sin la limitación que genera esta situación, así poder integrarse al grupo sin mayores inconvenientes, también a esto se agrega las normas internas contradictorias relacionadas con la migración en general y de la xenofobia manifiesta dentro de la comunidad, expresada en muchos medios de comunicación social.

Asimismo, tampoco pueden desplazarse o viajar dentro del territorio nacional con facilidad puesto que las empresas dedicadas al transporte, exigen un documento de identidad, para expedir un boleto o ticket que les permita trasladarse o abordar a estas unidades.

La emigración se realiza alejándose del territorio donde desarrollan sus actividades, más cuando aparecen causas políticas, económicas, ambientales y desastres naturales que alteran las condiciones de existencia de las personas en dichas regiones por los que son obligados a abandonarlos.

Se afirma por otro lado, según S. García², “la migración externa es el movimiento de personas que se trasladan de un país a otro cambiando su lugar de residencia de forma permanente o durante un largo período. Se distinguen dos tipos de migración: la migración interna (las personas se desplazan dentro del mismo país o región) y la migración externa (las personas emigran de un país a otro).

A menudo los individuos que deciden abandonar su país lo hacen por muchos motivos, que pueden ser económicos, políticos, medioambientales, telúricos, conflictos armados o por desastres naturales, a ellos se les considera migrantes externos.

² García S. A 2017, Revista Internacional de Estudios Migratorios, ISSN: 2173-1950, 2017, Vol. 7(4), pp. 198-22

Casi siempre dichas movilizaciones responden a necesidades muy urgentes, como es el alimento, el agua y la seguridad. Sin embargo, las que se refieren a carestías básicas como la alimentación o la falta de medios para conseguirla pueden ser las de mayor incidencia, así como en caso de los conflictos armados alcanzan a equipararse a este otro grupo de individuos próximos a recibir protección del refugio.

El desplazamiento como una consecuencia existencial de las personas no solo se aferra a un sueño sino a la posibilidad de escape, a la necesidad de protección, involucrando casi siempre a las personas de su entorno, de su comunidad y de todo cuanto pueda ser posible evadirlas de esa realidad que los golpea y la necesidad de la búsqueda de protección.

Muchos denominan un factor de empuje, cuando nos referimos a las decisiones que toman estas personas cuando hay incertidumbre económica, inseguridad laboral, falta de oportunidades, temor político, religioso, la persecución o temor a sufrir violencia.

En el caso del ingrediente de atracción, puede decirse a situaciones que atraen a determinado lugar o país, sea porque hay mejores condiciones de vida, mayor comodidad, alternativas de trabajo o estudio, mayor libertad política y hasta la familiaridad o afinidad con los habitantes del país de acogida.

La actual coyuntura internacional y la ola migratoria a nivel mundial están obligando a todos los países en repensar y redefinir los conceptos de frontera, soberanía, refugiados, migrantes y todo cuanto atañe a la movilidad humana en todos los niveles internos y externos a escala mayor.

Por poco hay un consenso unánime cuando nos referimos a una migración ordenada. Se advierte con mucha frecuencia, dejamos en claro que no es solamente los venezolanos, sino las de otras nacionalidades, cuando llegan al país estos ciudadanos, usan distintivos que los hace de inmediato visibles ante la vindicta pública, generando sorpresa en un inicio, porque no es nada

frecuente el uso de emblemas diferentes dentro de una comunidad de acogida, para posteriormente generar empatía o rechazo a estas acciones que puedan derivar en un apego o un espacio de distanciamiento entre la comunidad de recepción y los extranjeros, que pueden visualizarlos como intrusos, o un grupo humano encaminado a utilizar algunas artes negativas como la competencia desleal o personas que quieren cambiar su modus vivendi en la comunidad de recepción, lo que puede conducir a un acendrado humor de odio o rechazo y consecuentemente esta situación afectaría ostensiblemente el proyecto de una solución duradera en ese extremo e incluso generaría hasta su expulsión si no son aceptados.

Alguna de las consecuencias positivas, otros conocimientos como la experiencia, la cosmovisión distinta y distintas costumbres que conlleva toda migración con la mixtura de sangre de los nacionales del país receptor mediante el matrimonio o una relación sentimental que conduce a la convivencia y esa mezcla puede resultar positiva.

De lo expuesto líneas arriba, es necesario corroborar que entre otras causas principalmente el abuso del poder político y el favorecimiento de un grupo que forma esa cúpula y el desdén hacia las mayorías, sobre todo la pobreza y la falta de oportunidades que se les niega en su país de origen y dan lugar a que se produzcan escenarios de huida del lugar o región donde se hallen.

La definición de refugiado que señala la Ley N° 27891³. “es la persona que huye de su país por un temor fundado de persecución, por razón de raza, religión, nacionalidad o por pertenecer a determinado grupo social o tener disidencias con el sistema político imperante en su país de origen...”. Ahora bien, la migración interna, está circunscrita al traslado de personas de un lugar a otro, dentro del mismo territorio, región o comunidad, casi siempre se experimenta por razones económicas, desastres naturales y rara vez por amenazas.

³ Se considera como refugiado: a) A la persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo...El Peruano- 2003

Muchos de los estudios sobre las migraciones y las políticas referidas a este fenómeno están dirigidas a analizar al Estado como preestablecido y natural, dejando de lado el objetivo principal estatal de clasificar y diferenciar a las poblaciones, diluyendo así que “la regulación de los movimientos contribuye a la construcción de la real estaticidad (state—ness) del Estado” (Torpey,2006:6)⁴. El exclusivo accionar estatal de la potestad a decidir y regular los movimientos de esta naturaleza ha sido intrínseco a la edificación de las naciones, tal como sucedió en la I guerra mundial donde se inicia la constitución de un nuevo sistema de relación entre Estado y población.

En esta situación nace el problema de los refugiados, tal como se presenta en la actualidad. La nueva concepción de frontera supuso que los refugiados debían ser catalogados e identificados; consecuentemente el concepto de extranjero adquirió nueva connotación debido a que el vínculo de soberanía y nacionalismo lo modificó no como individuo en tránsito, sino como grupo aparte, donde el Estado tiene la legitimidad institucional y el poder de exclusión, lo que Sassen, 1999⁵ afirmaba en el sentido que “lo que caracterizaba a Europa en el primer cuarto del siglo XX es la existencia de la masa de refugiados, por una parte, y, por la otra la intervención del Estado en su definición”

Dentro de la figura potencial del refugio, la idea primigenia se remonta a miles de años antes de aparición del Estado como entidad rectora de una comunidad política. Cuando los grupos humanos se desplazaban de un lugar a otro en busca de mejores oportunidades de desarrollo y supervivencia, recurriendo incluso a los combates para obtener lo que necesitaban, esta situación fue desarrollándose de distintas maneras hasta llegar al presente siglo donde, ya no solo era el afán de expandir sus dominios, sino que, en esta era multidimensional, las migraciones han ido respondiendo a múltiples

⁴ J. Torpey- Ciudadanía en disputa: inmigración y diversidad cultural en Europa Publicado por primera vez el 1 de noviembre de 2006.

⁵ Saskia Sassen 1999 – La ciudad global: una introducción al concepto y su historia- Brown Journal of world affairs- vol. 11- pags 27-43

necesidades, desde la carencia de productos para cubrir sus insuficiencias, hasta la búsqueda de nuevas ocasiones de desarrollo personal o familiar que los incentivan a la indagación de mejores oportunidades de vida y desarrollo, donde la inclusión y la asimilación en las esferas de la comunidad de acogida va adquiriendo consistencia y aceptación o también donde el implacable sistema político del país donde viven, hace imposible el soporte existencial de estos seres humanos por la vulneración masiva de los derechos fundamentales, los conflictos internos y externos que obligan a buscar protección en otros países, sea porque su vida o su libertad se sienten amenazados e invocan la figura jurídica de protección denominado refugio, en un tercer país.

Esta investigación se inicia teniendo en cuenta los aspectos metodológicos y ciñéndonos a los principios de la investigación del método cualitativo y sus componentes con el propósito de establecer jurídicamente los medios para aplicar el derecho a la identidad, basado en la experiencia judicial, la jurisprudencia de los distintos entes que administran justicia a nivel nacional e internacional, así como el pronunciamiento de organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que son vinculados al presente estudio, también las causas que dieron lugar a no incorporar en el contenido legal la entrega de un documento de identidad a los solicitantes de la condición de refugiado, también cada una de las historias que traen consigo estas personas cuando abandonan su país en busca de protección.

En este universo, la narración de los migrantes, tiene muchas connotaciones, donde cada situación vivida no es igual a otra, unos ingresan al país con lo que tienen puesto, subrepticamente, sin documentos y otros lo hacen con preparación antelada; las fases de este proceso develan sucesos trágicos, porque son víctimas de violaciones o vulneración de sus derechos, sometidos al hambre, falta de dinero, indiferencia, indolencia hasta tener la oportunidad para invocar esta protección denominada refugio. Los otros migrantes, salen de su país con un viaje proyectado, preparados con todos los elementos necesarios, para llegar a determinado destino, convirtiéndose en este caso como inmigrante por razones económicas.

La cualidad de este fenómeno que entraña estrecha vinculación con la realidad de la migración en su conjunto corresponde a las acciones previas y posteriores a la salida o abandono del lugar de origen, puesto que no solamente las necesidades de supervivencia, desarrollo o crecimiento personal, indican que los refugiados abandonen el lugar donde se encuentran, son principalmente, porque se cierne sobre ellos una amenaza latente por parte de los grupos de poder, del Estado o cualquier otro sistema de exclusión o persecución que sufren, sea por razón de nacionalidad, raza, religión o por pertenecer a determinado grupo social o tener disidencia con el sistema político imperante en su país de origen.

Dentro de este contexto tenemos la investigación cualitativa que permite la observación, análisis, acopio de información que sirve de sustento a la determinación del objeto de estudio, para plantear alternativas o soluciones al problema abordado.

Según los autores que glosaremos en adelante, “la investigación cualitativa utiliza métodos y técnicas diversas como gama de estrategias que ayudarán a reunir los datos que van a emplearse para la inferencia y la interpretación, para la explicación y la predicción, Elliott- 2000⁶.

Por ejemplo, un refugiado, nunca prepara su viaje o su huida, responde al momento en el que se produce la intervención, el acecho, acoso o aprehensión, siempre están presentes en ellos esta sensación de incertidumbre, de inquietud o desconfianza.

El lugar donde se ubica también tiene un efecto especial en este tipo de acciones, a decir cuando se encuentra cerca del poder mismo del Estado, de las autoridades, de los grupos de persecución o las áreas de influencia, donde es muy probable el inicio de acciones o manifestación de rechazo o descontento dentro de una coyuntura específica de protesta o de exaltación,

⁶ .- John ELLIOTT El cambio educativo desde la investigación-acción 2006- Cuarta edición Ediciones Morata, S. L. MADRID- España-

sea por alguna medida o decreto del gobierno que implique exposición a peligro, sea por el alza del precio de los alimentos, las medicinas o la educación, revelaciones que sensibilizan a la población, que los obliga a salir a las calles para mostrar su descontento o protesta, demandando al sistema el cambio de estas medidas que atentan contra el acceso a medios de vida favorables a la población mayoritaria, las marchas donde participan la mayoría de personas que se sienten afectadas por estas medidas, tienen como detonante la reacción del poder central, que determina la persecución y encarcelamiento de las cabezas visibles que dirigen estos movimientos.

También, contribuyen a estas acciones la masiva vulneración de derechos fundamentales, como la opinión, expresión, difusión del pensamiento mediante la palabra, escritos o imágenes, la protesta pacífica, entre otros, que son reprimidos con violencia por parte de las fuerzas del orden de un determinado gobierno o las represiones políticas del propio sistema, que hacen difícil la vida en libertad, lo que genera este tipo de reacciones y la consecuente acción de persecución y el escape de los protestantes.

Los perseguidos son personas que lideran una posición crítica dentro de su comunidad, como componentes de un partido político creado, dirigentes comunales o funcionarios al servicio del Estado que se rebelan por el abuso, la indiferencia o la vulneración de derechos esenciales, siendo ellos los que dentro del propio aparato estatal son perseguidos o encarcelados, dado que el objetivo de estas personas es detener el abuso del poder imperante que tiene el sistema político de determinado país, por lo que este fenómeno social adquiere dimensiones alarmantes donde el éxodo resulta casi una salida hacia un accidentado destino o la muerte.

Esta circunstancia, denota la fragilidad en la que se encuentran estas personas que salen de su país en busca de protección en otra región, con la esperanza de un mundo diferente y/o mejora de calidad de vida.

Toda esta gama de situaciones, que sirven de corolario al estudio de estos casos; se ha observado, analizando todas las características, modus vivendi,

credos, hábitos, ideologías de las personas, del país de origen, su situación política, económica y jurídica y todo cuanto se relacione con las causas relevantes que motivaron su salida, para ser considerado como potencial beneficiario de la protección jurídica del Estado.

La metodología usada para el estudio del refugio y sus consecuencias en la asistencia pública a los solicitantes de la condición de refugiado, dada la vinculación jurídica con el Estado, nos conduce a determinar que es necesaria la modificación de la Ley que regula este procedimiento y que esta debe alcanzar a la inserción en el sistema formal, donde estas personas deben recibir un documento de identidad por parte del país receptor, cuya naturaleza jurídica les permita desarrollar sus actividades y mantengan el estatus jurídico que le corresponde, teniendo como ejemplo la disposición legal que manejan otros estados, estandarizando las medidas y acciones con el objeto de iniciar sus actos de libre disposición sin limitaciones, durante el tiempo que demande su permanencia.

Así pues, constantemente se observa en nuestro país, que el título y la documentación que recibe el solicitante de la condición de refugiado, no es reconocido por las entidades que requieran sea mano de obra o para ejercer cualquier otra actividad laboral, el documento que les otorga la Comisión Especial para los Refugiados no es un documento de identidad que les admita ejercer o realizar cualquier actividad legal que le permita obtener los recursos básicos para velar por su propia subsistencia y consecuentemente por la de su familia, tampoco pueden hacer uso de los servicios elementales, ni insertarse en el sistema comercial, ni financiero, no son sujetos de crédito, precisamente por las limitaciones que la propia norma dispone, puesto que hasta para inscribir el nacimiento de un niño debe portar un documento de identidad sea DNI si es nacional o carne de extranjería si es extranjero, sin esos documentos es casi imposible ejercitar este derecho, poniendo como un caso la Ley de Aseguramiento Universal, Ley N° 29344⁷.

⁷ Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud DECRETO SUPREMO N° 008-2010-SA DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO UNIVERSAL EN SALUD Artículo 76.- SISTEMA DE IDENTIFICACIÓN DE ASEGURADOS El Documento

En la dinámica diaria, se observa que este instrumento denominado carné de solicitante de refugio, les resulta insuficiente para insertarse en el sistema productivo, pues como lo tenemos referido la gran mayoría de personas que dirigen las actividades comerciales, empresariales o industriales desconocen la existencia de este documento, por lo tanto, no son admitidos como referenciales para obtener un puesto de trabajo, un lugar donde estudiar o continuarlo e integrarse a la comunidad.

Por ejemplo, si bien es cierto que la norma interna permite que cada persona pueda escoger abrir una cuenta en cualquier entidad bancaria privada, si es trabajador, también lo es, que confrontando la realidad esto no ocurre con el migrante, a los cuales muchas veces se les exige abrir una cuenta en determinada o exclusiva entidad bancaria, lo que limita la opción a elegir, tal como dispone la regla, que un trabajador puede optar unilateralmente la entidad donde debe ser depositado su salario o renta mensual, al no poder obtener esta elección se genera la informalidad, vulnerabilidad y consecuentemente caos social.

Así pues, existen algunas empresas y/o entidades bancarias dedicadas a esta actividad consideren como documentos legalmente válidos para celebrar actos jurídicos, el carné de solicitante de refugio y la autorización de trabajo, si con dichos documentos pueden contratar e insertarse en el sistema financiero, tributario, laboral y de seguridad social. Si esto es así, estamos frente al cumplimiento de un principal objetivo de las estrategias de integración económica y cohesión social consistente en mejorar la calidad de vida y la distribución del ingreso por medio del incremento de la productividad y la competitividad, de allí la exigibilidad de dotarles de un instrumento legal que

Nacional de Identidad-DNI es el documento a partir del cual se reconoce la condición de asegurado bajo el AUS siendo el referente para el reconocimiento de la condición de asegurado, a los efectos de la prestación de los servicios de salud. Los padres se encuentran obligados a registrar a los menores de edad ante RENIEC de acuerdo a legislación vigente sobre registro civil. En el caso de extranjeros residentes el documento de identificación es el Carné de Extranjería. La utilización del DNI y el Carné de Extranjería, constituirán la base del código de afiliación correspondiente. RENIEC deberá adoptar las acciones que resulten necesarias para ello.

sirva de vehículo para esta integración, por lo que proponemos la modificación de la Ley N° 27891, con la tesis de la asistencia pública a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado; en la medida de que existe un universo amplio que no está incluido en esta situación de desconocimiento y desprotección.

Esta realidad nos conduce a la búsqueda de soluciones al problema de estas personas que son solicitantes de refugio, planteando la reformulación de la Ley N°27891 denominada Ley del Refugiado, la misma que resulta restrictiva de derechos fundamentales, que contradice lo señalado en el Código Legal Nacional que preconiza los derechos fundamentales de la persona así como el derecho a la identidad⁸ que mantiene vinculación con los derechos básicos como la igualdad, libertad, autonomía e independencia.

El contacto directo, el conocimiento de las distintas razones que dieron origen al abandono de su país de origen en busca de protección, así como las otras causas que obligaron a dejar su patria, las carencias y necesidades que sufren en nuestro país a causa de no tener un documento de identidad, así como el desconocimiento de un amplio sector empresarial del país, de esta figura de protección, que a esto se agrega la mínima participación del Estado para dar a conocer todo lo relacionado con el refugio, sus características, sus limitaciones, entre otros, contribuyen a crear un ambiente de rechazo, inseguridad e informalidad.

También es preciso mencionar que más allá de las variaciones del contexto nómada, la acción migratoria contiene ciertas características sociales, económicas, políticas y jurídicas que fluyen en toda su historia, que le otorgan dinamismo y otras alternativas de análisis para abrir el panorama hacia un éxodo responsable.

Debemos precisar que la motivación personal para iniciar el estudio, análisis y proyecto de la presente investigación se genera debido a que estas

⁸ Constitución Política del Perú Artículo 2°- Toda persona tiene derecho a la identidad

personas deben lograr el efectivo goce del derecho fundamental a la identidad, que concatena otros de igual magnitud, como el derecho a la libertad, igualdad y seguridad. Siempre implica lo interno de cada país, su perspectiva histórica, sus mecanismos de producción y todo lo relacionado con la naturalización e incorporación al grupo humano que lo conforma.

Los cientos de miles de personas se beneficiarían con la modificación normativa, lo que resulta trascendente, tanto a nivel político, económico y social, con lo que pueda significar la ejecución de estos cambios legales que modificaría esta situación, la misma que no le permite ejercer plenamente los derechos fundamentales que le acuerdan los tratados y la Constitución del Estado peruano.

ii.- Formulación del problema

Dentro del fenómeno de las movilizaciones humanas, estos tienen un mecanismo esencial compuesto por la preparación, el ensayo o acumulación de actos iniciadores que van a desembocar en otros caminos, considerando que ni siquiera existe un mínimo de reflexión sobre la inseguridad, el peligro o riesgos que conllevaría en el trayecto, hasta llegar al destino deseado. También esta situación no es del todo precisa porque si llegan al lugar elegido y este no les agrada, por muchas causas o no le es fácil su inserción en la comunidad o el mercado laboral o cuando tienen múltiples vallas que cumplir, buscan otras alternativas en un país al que no han elegido y por sugerencia o apoyo de cualquier persona o familiar, busquen ese territorio como objetivo transitorio, porque siempre estarán pensando en hallar una mejor elección y esto puede ser un proceso de acumulación de experiencias y de expectativas con resultados negativos o positivos posteriores que serán indicadores para tomar una decisión precisa.

Cuando nos referimos a la migración en general es posible afirmar con toda seguridad que el accionar de las personas que deciden trasladarse de un lugar a otro tienen un fundamento o razón que ya fue evaluada consciente o

inconscientemente, a este accionar podemos denominarla empuje por los hechos que preceden a una migración acentuada y constante. Se tendrá en cuenta las causas que la originaron, los hechos que provocaron o condicionaron a tomar esa decisión o los consejos y/o el proyecto de vida que debería cumplirse en otra dimensión, porque así lo exigen las circunstancias y no hay modo de modificarlas.

Sin embargo, esas oportunidades de meditar no llegan en el momento adecuado porque muchas veces la premura o la falta de medios materiales no les permiten desarrollar estos mecanismos de salida de su país de origen, abandonándolo literalmente con los ojos vendados.

Los hechos posteriores referidos a las situaciones que preceden al éxodo, las consecuencias o los problemas que surgen durante el trayecto hasta llegar a su destino y las que se perciben cuando finalmente se encuentran en el lugar preciso y no saben qué hacer o desconocen las reglas o parámetros legales en estos países de acogida, situación que produce en ellos inseguridad emocional es decir, brota el sentimiento de insuficiencia que surge de la falta de confianza en sí mismo o una incapacidad para afrontar cualquier situación. Sensaciones que normalmente van acompañados de incertidumbre general, así como de la ansiedad, acerca de sus metas, ausencia de habilidades o de las relaciones con los demás.

Sin embargo, cuando ensayamos los supuestos anteriores y los aplicamos a los movimientos o desplazamientos relacionados con las migraciones queremos precisar que no es más que el estudio de situaciones que se han desarrollado durante y hasta la llegada al destino final de los migrantes, que incluye desde el punto de arranque en que si era previsible las consecuencias o no lo eran por razones fácticas y de aplicación metafísica y el estado de arribo a estos lugares o tierras extranjeras. Pero siempre estas situaciones nos permiten avizorar consecuencias porque esas acciones no son materia de premios o castigos solamente, son consecuencias de decisiones que son relevantes para las familias o los grupos que abandonan su país. Esta explicación se relaciona con migrantes y refugiados. Para tener una clara

visión del fenómeno decimos que el refugiado es la persona que no puede retornar a su país de origen debido a un temor fundado de persecución, amenaza u otras circunstancias que hayan alterado gravemente el orden público, vulneración masiva de los derechos humanos o un conflicto armado, frente a esta situación invoca esta figura jurídica de protección denominado refugio.

Solo a modo de ilustración, se detalla que, al llegar a nuestro país un solicitante de refugio, -es así como se le denomina de acuerdo a la Ley N°27891, Ley del Refugiado-, presenta una solicitud y se le expide un carné que no es un documento de identidad, simplemente es un título que lo acredita como un peticionario de esta protección jurídica. Con este documento referencial no es posible ejercer actos civiles comunes, comerciales y otros, lo que imposibilita el acceso a los servicios básicos y ejercer plenamente actos jurídicos inherentes al ser humano.

La asistencia pública a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado, tal como está estructurado en la normativa vigente, a pesar de haber establecido una vinculación jurídica del Estado con estas personas, no le permite acceder a un documento de identidad, tampoco lo hacen las normas internas de nuestro país, por ejemplo para solicitar ser incorporado al seguro de salud denominado Sistema Integral de Salud (SIS)⁹ la ley determina que solo puede hacerlo con el Documento Nacional de Identidad (DNI) o Carné de Extranjería (CE) en adelante.

Esta situación secuencial nos obliga a asumir una determinación como componente del Estado proponer las medidas adecuadas para darles protección a personas que cuando llegan a nuestro país en un contexto de vulnerabilidad, es donde se debe concentrar la atención del aparato estatal hasta la obtención de un documento de identidad.

⁹ Ley N° 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud DECRETO SUPREMO N° 008-2010-SA

Dentro del engranaje jurídico de los refugiados a fin de proteger los derechos de millones de personas en el mundo que van en busca de protección en estos estados, la autoridad respectiva hace que se cumpla la ley para mantener un orden constitucional sobre el reconocimiento de derechos en pro de la igualdad compatible con un Estado social y constitucional de derecho, ya que en el suyo no lo tienen o lo consideran insuficiente, han creado esta representación legislativa de protección.

En el ámbito latinoamericano el refugio complementado con el proceso de migración, resulta siendo exigua, en lo referente al movimiento de estas personas en busca de seguridad tanto para su vida e integridad personal o de su familia, están permanentemente monitoreadas por organismos no gubernamentales y por las agencias de las Naciones Unidas, escoltado por la Convención de 1951¹⁰, entre otras, que le otorgan consistencia a la seguridad jurídica de los solicitantes de refugio.

Los aportes de los estados adecuando su legislación para la protección de los refugiados hacen relevante la comprensión y solución de los problemas de solicitantes de la condición de refugiado, en caso del Perú, se ha promulgado la Ley N° 27891 y su Reglamento, el Decreto Supremo N° 118-2003, a fin de admitir, cautelar, procesar y determinar las solicitudes de refugio, sin embargo, es conveniente señalar que la norma mencionada adolece de ajustes y requiriere modificaciones como el que planteamos.

También es preciso señalar que el documento que expide la Comisión Especial para los Refugiados a través de la secretaria ejecutiva, le sirve para efectuar en forma limitada acciones como la que describimos líneas arriba, sin embargo, en la mayoría de entidades desconocen de la existencia y la validez de este título, resultando mínima su aceptación, por las limitaciones que contiene.

¹⁰ Convención de 1951 – Estatuto de los Refugiados.

La justificación del trabajo iniciado encuentra el sustento jurídico en la necesidad de proponer un proyecto de ley que modifique esta situación de descuido o desatención de la ley en beneficio de los solicitantes de la condición de refugiado adecuándolos a las pautas internacionales referidas a la documentación y tratamiento del refugio, elevándolo al nivel de los estándares que manejan muchos países de la región.

Dentro de la estructura problemática del tema podemos hallar algunas alternativas teóricas:

a.- Establecer contacto directo con los solicitantes de la condición de refugiado a fin de conocer las causas por las que abandonan su país y la percepción de la nueva realidad.

b.- Indagar sobre el volumen de personas que componen la migración y las razones o motivos por las que abandonan su país de origen.

c.- Fomentar la práctica de dichas diversidades para un proceso de interculturalidad e inclusión en la comunidad local.

d.- Obtener un documento de identidad cuya naturaleza jurídica les permita acceder a todos los servicios necesarios para su desarrollo personal y familiar dentro del territorio nacional¹¹, esto como objetivo de la democracia lo que admitiría de esta manera una nueva forma de mirada a través de una profunda transformación social y cultural, implicaría determinar finalmente que este documento concedería a hombres y mujeres migrantes compartir en igualdad de condiciones el poder y las decisiones. Finalmente se beneficiaría al 100 por ciento de solicitantes de la condición de refugiado.

e.- Generar un consenso mayoritario para sensibilizar esta realidad y mientras persistan las condiciones actuales referidas a los acuerdos que no sean de

¹¹ Comité Español ACNUR, 2017, Informe anual, Gramar Artes Gráficas, Madrid, España, págs. 7, 17

obligatorio cumplimiento por parte de los suscribientes, no tendrán la contundencia necesaria para resolver este problema.

f.- Analizar las causas que ocurrieron para que el legislador no incorpore en la Ley 27891- Ley del Refugiado- la entrega de un instrumento de identidad a los solicitantes de la condición de refugiado.

Consecuentemente los instrumentos internacionales relativos a este rubro siempre deben llevar impreso la disposición de aplicación en todo el orbe sin limitación alguna, comprometiéndose a asumir toda la responsabilidad respecto de las personas extranjeras que llegan a la nación.

Lo expuesto resulta exigible en la medida que los inmigrantes que ingresan al país y en la búsqueda de medios de subsistencia, son contratados en condiciones inferiores a un nacional precisamente por la falta del documento de identidad, pese a que el propio Estado quien está comprometido internacionalmente a darles la protección y consecuentemente obligado a otorgarles los instrumentos necesarios y pertinentes para el cumplimiento de este noble fin, así como el pleno ejercicio del derecho a la identidad, simplemente no los otorga.

ii.i.- Legislación comparada con países europeos que aplican el refugio

Dentro de la estructura mundial del refugio España¹² es uno de los países europeos donde es más difícil solicitar asilo político. El blindaje de las fronteras, especialmente en Ceuta y Melilla, ha provocado que muy pocas personas puedan presentar la solicitud de esta protección.

Sin embargo, el número de solicitantes de asilo resulta ser amplio -aunque también requiere de un trámite complejo aun cuando el 50 por ciento de los casos se deniega- por lo que, en el caso de trabajar, el empresario tiene que

¹² Ley- 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

conocer qué derechos tienen estas personas dado que puede encontrarse con una situación de esta naturaleza. Por ejemplo, que la tarjeta de solicitante de asilo -que es amarilla- tiene que renovarse cada seis meses y que con ella el solicitante puede trabajar durante dos años.

Empero, los refugiados que llegan a Alemania reciben 143 euros mensuales en metálico para sus gastos. Esta situación, que garantiza la Ley de Asilo, se prolonga durante tres meses, tras los cuales se les proporciona aprendizaje de la lengua alemana y formación profesional que les permita integrarse en el mercado laboral.

Durante este segundo periodo y hasta que se independizan del Estado germano, pasan a estar bajo protección de otra ley, la conocida como Hartz IV, y reciben mensualmente entre 287 y 359 euros por persona dependiendo de la situación de cada cual, además de 84 euros mensuales por hijo y el coste del alojamiento, medicinas y otros bienes de primera necesidad, incluida la calefacción, hasta que empiecen a trabajar y valerse por sus propios medios.

Suecia es el país de la Unión Europea (UE en adelante) que más solicitudes recibe. En 2014, (todavía no hay datos oficiales de 2019) Suecia recibió 75.095 solicitudes, de las que concedió 33.025. Mientras dura el proceso, la Agencia de Migración le proporciona alojamiento, que bien puede ser en casas, apartamentos o en centros de recepción. En casos de flujos excepcionales, la agencia alquila cámpines y hoteles como centros temporales.

Durante ese tiempo también tienen permitido trabajar, siempre que su solicitud se esté considerando, motivando en Suecia, ésta sea legítima y haya ayudado a probar su identidad. El Servicio Público de Empleo ayuda en la búsqueda de trabajo. Si no se tiene ningún empleo ni tampoco se dispone de dinero propio puede recibir una compensación económica suficiente para cubrir alimentación, ropa y gastos personales. También tiene acceso a la sanidad pública: basta con mostrar la tarjeta y pagar unos cinco euros. Si la refugiada

está embarazada tiene cubierto sin cargo la ayuda médica y los menores de 18 años no gastan.

En Italia¹³, la resolución de los casos suele durar más de un año en Italia, según explica el abogado Salvatore Fachile, miembro de la Asociación por los Estudios Jurídicos sobre Inmigración (ASGI, en sus siglas en italiano). Este lapso genera una situación de incertidumbre y ansiedad total en los refugiados, ya que viven con el corazón en un puño sin saber qué será de su futuro.

Durante la espera, el Gobierno italiano aloja a los inmigrantes en los denominados centros de acogida y solicitud de asilo. En total existen 14 en todo el país. Pero ante la llegada masiva de inmigrantes en el país, el Ejecutivo empezó a habilitar otras instalaciones de forma "extraordinaria" para alojarlos. Ahora se pueden encontrar refugiados hasta en asilos -compartiendo espacios con ancianos-, o en dependencias que dejan mucho que desear. Existen 1.657 centros de acogida extraordinaria en Italia, según datos del Ministerio de Interior. Es decir, la mayoría de solicitantes de asilo se encuentran en estos "centros extraordinarios", que reciben dinero del Gobierno, a cambio de, en teoría, ofrecer una serie de servicios al refugiado. El Gobierno paga 35 euros al día por inmigrante a los ayuntamientos que cuentan con centros de acogida para extranjeros en su municipio, o a las asociaciones que los gestionan. Pero no controla dónde va a parar realmente ese dinero", lamenta Fachile. Eso hace que, según relata, muchos centros no ofrezcan un buen servicio a los refugiados. No les facilitan asistencia legal ni apoyo psicológico y la comida que les sirven también daría mucho que hablar, afirma.

El solicitante de asilo puede trabajar a partir de los seis meses mientras espera la resolución de su caso. ¿Pero dónde? Ése es otro problema. Si finalmente su petición de asilo es denegada, se le dictará una orden de expulsión. Otra cosa es que se haga efectiva. La mayoría se queda en un limbo total. Como

¹³ Italia- D- Lgs. 251/2007 (aplicación de la Directiva CE 2004/83, "Directiva de calificación") y 25/2008 (aplicación de la Directiva CE 2005/85, "Directiva de procedimientos")

podemos apreciar, sea Italia o en otro país, la situación es igualmente irregular.

El Gobierno inglés por su parte, recomienda hacer la petición inmediatamente se llegue al país para tener más garantías de ser aceptado. A quienes tienen ya familia en el país, el Ejecutivo les proporciona un visado temporal de estancia como miembro de una familia establecida.

La agencia responsable del proceso es la UK Border Agency. Nada más pedir el asilo por escrito, el aspirante mantiene una primera entrevista personal con un agente de inmigración (en una fase llamada "screening") que hace un primer examen de su caso.

Superada la prueba, se mantiene una nueva entrevista de asilo con un trabajador social especializado que emite su veredicto sobre el caso. Las peticiones tardan en resolverse seis meses. Mientras dura el proceso, el Ministerio de Exteriores facilita alojamiento en hoteles y hostales. En casos urgentes, que pueden tramitarse hasta en nueve días, los solicitantes son "retenidos" en el Harmondsworth Immigration Removal Center o el en el Yarl's Wood Removal Center. Hay un hecho singular en este procedimiento, el gobierno británico condena con penas de hasta dos años de cárcel a quien haya facilitado información falsa sobre su condición para intentar conseguir el asilo.

Desde hace dos años, el Gobierno británico¹⁴ ha puesto en marcha el programa de relocalización de personas vulnerables, que hasta ahora había servido para acoger en el Reino Unido a 216 refugiados sirios y garantizarles protección humanitaria durante 5 años. Los niños huérfanos, los mayores, los discapacitados y las mujeres que hayan sufrido abusos sexuales tienen prioridad en este programa, que se extenderá a otros segmentos vulnerables de la población siria, incluidas las familias con niños pequeños.

¹⁴ Reino Unido – Ley Immigration Act. 1971 a la ley immigration and Asylum Act 1999
Francia. La Ley 2007-1631 de 20 de noviembre de Control de Inmigración

El presidente francés, François Hollande, - actualmente Emmanuel Macron- ha encabezado junto con la canciller alemana Ángela Merkel, la batalla para que los países de la UE acepten las cuotas obligatorias de refugiados para que haya un reparto más equitativo. Esta tarea no ha continuado el actual mandatario.

El refugiado en Francia, se beneficia de un estatus de protegido y se le reconocen derechos especialmente sociales. La persona que recibe el estatus de refugiado tiene tres meses para convertirse en refugiado reconocido y, a partir de ese momento, recibe una carta de residencia válida durante diez años. Esta tarjeta de residencia es renovable, lo que otorga al refugiado un estatus de protección muy elevado. Al llegar, el refugiado firma un contrato de acogida e integración y su estatus puede cambiar en el caso de no respetar las condiciones del contrato.

El tiempo de respuesta de la solicitud varía en función de la urgencia de cada caso. En situaciones extremas se obtiene una respuesta en 15 días. En casos de menos urgencia puede haber un margen de hasta seis meses.

El derecho de reunificación familiar está abierto y se recibe ayuda a la hora de encontrar una vivienda. Además, en los casos de especial vulnerabilidad, se ayuda al refugiado a acceder a centros de acogida provisionales. En Francia¹⁵, los solicitantes de asilo también tienen derecho a alojamiento. Desde enero de 2015, la ayuda establecida es de 11,40 euros al día por adulto (79,80 por semana).

Al refugiado reconocido se le facilita el acceso a la nacionalidad francesa. De hecho, pueden beneficiarse de los mismos derechos que los ciudadanos franceses. Asimismo, los refugiados siguen una formación cívica y lingüística, además de recibir una sesión informativa sobre la vida en Francia. Estas personas pueden acceder al mercado de trabajo en cuanto obtienen la mención de "refugiado reconocido".

¹⁵ Francia Ley 3824

Solicitar asilo es un procedimiento administrativo que tiene dos fases, una primera en que se decide si la solicitud es admitida a trámite, y una segunda en la que se decide si se le reconoce o no al extranjero la condición de refugiado. Aunque finalmente no admitan a trámite la solicitud de asilo, o una vez admitida, la acaben.

La persona extranjera cuya vida o integridad física se encuentra en peligro, busca protección en otro Estado porque su propia nación no le otorga o asegura esa protección o que para éste es insuficiente tal protección, por lo que decide emigrar a otro país e invocar protección.

Este hecho configura su situación personal, tanto que muchos de ellos ingresan al territorio nacional sin documentos, estas personas llegan al país literalmente con lo que tienen puesto y permanecen en un estado de gran vulnerabilidad.

Bajo esta premisa con el interés de presentar de manera objetiva la situación de las migraciones en el mundo a continuación se grafica traduciendo las estadísticas de estos movimientos como a continuación se detalla:

iii.- Figuras jurídicas de protección internacional

A.- Asilo¹⁶

La figura legal de protección denominado asilo que otorga el Estado a las personas que son perseguidas, amenazadas, o porque tienen alguna condición especial de diferenciación o por delitos o motivos políticos, salen de su país o buscan protección dentro del mismo en las representaciones diplomáticas nuestras en países extranjeros y cuando se encuentran en el espacio nacional, denominado asilo territorial.

¹⁶ Asilo-Ley N.°27840- artículo 4

B.- Refugio¹⁷

El estamento jurídico está relacionado a las personas que estando en su país de origen abrigan el temor, discriminación, rechazo o cualquier otra sensación que los torna vulnerables y les genera desconfianza hacia sus propias autoridades, agrupaciones o hábitat, donde se hace más tangible y que los obliga a huir de aquel lugar y buscar protección en un tercer Estado, son refugiados.

C.- Desplazamiento¹⁸

El desplazamiento es el movimiento o traslado de un número indeterminado de personas de un país a otro, lo que hace difícil su identificación y es realizado por zonas de fácil acceso y en situaciones de extrema gravedad. Por la naturaleza de las causas que han configurado esta situación de movimiento de los grupos de personas, pueden ser pasibles de reconocimiento del refugio.

D.- ¿Asilo y Refugio son sinónimos?

Al golpe que embiste esta pregunta, es necesario destacar la singularidad en el que se desarrolla en nuestro continente.

Cabe mencionar, previamente que, en Europa donde nace y se desarrolla inicialmente esta figura de protección a consecuencia de las guerras vividas y también de las catástrofes producidas, el refugio y el asilo se convierten en definiciones de sinonimia, su aplicación es indistinta, sin embargo, tal como se ha ido desencadenando la vorágine de los grandes movimientos de masa humana, por razones epidemiológicas, desastres naturales, guerras o persecuciones, lo que inicialmente había sido creado para resolver los

¹⁷ Refugio- Ley 27891- artículo 3

¹⁸ Desplazamiento Ley N°. 27891- artículo 35

problemas de esta índole dentro del área geográfica del continente europeo, se convierte en un mecanismo mundial de protección su aplicación, por lo que fueron ampliándose las definiciones y conceptos.

Tanto es así que llegado el momento de aplicar estas figuras de protección a la legislación del refugiado en América Latina, en cuanto determina que el asilo significa la protección de las personas perseguidas por sus gobernantes, sean por acciones políticas o de oposición, dando lugar al abandono de sus países porque el sistema político imperante los consideraba un peligro, la Ley N° 27840 define “ El Asilo es la protección que el Estado otorga en su territorio al extranjero considerado perseguido por motivos o delitos políticos y cuya libertad o vida se encuentre en peligro. Según el Prof. Lucio M. Moreno (2016): “Es el que un Estado concede, sin distinción de nacionalidad en determinados lugares amparados por la inmunidad real, embajadas o legaciones, campamentos militares, buques de guerra o aeronaves militares a aquellos individuos que perseguidos por o convictos de delitos de naturaleza política o conexos con ellos, arriesgan su vida o libertad en un país convulsionado”.

Por otro lado, la doctrina considera que, el refugio, es una figura de protección jurídica que implica un fundado temor de persecución, por razón de raza, religión, nacionalidad o por pertenecer a un determinado grupo social o tener abierta discrepancia con el sistema político imperante en su país de origen, a causa de ello sale de su país e invoca esta protección en el Estado que le da acogida.

Consecuentemente, no se puede hablar de parecido, semejanza o equivalencia entre estas dos figuras jurídicas, difieren tanto de forma y fondo como se ha explicado líneas arriba.

E.- Las diferencias en la aplicación del asilo y refugio

La norma determina que, en cuanto al asilo, esta figura de protección implica una decisión política que le corresponde resolver al Poder Ejecutivo, es decir

aceptar o negar, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el caso de nuestro país.

En lo relacionado con el refugio la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), es la entidad encargada de recibir, procesar y resolver las solicitudes de refugio, estos casos se resuelven mediante un procedimiento donde se acopian todos los elementos que sirven de sustento para acreditar que hay razones exclusivas que conforme a la norma la hacen pasibles de protección por parte del Estado y determinación de reconocimiento del refugio, es potestad de esta Comisión creada al efecto, que en caso de ser negativa puede ser apelada por el solicitante en ambos niveles.

F.- Elementos primordiales en su tratamiento

El asilo es territorial, cuando la persona que busca protección se encuentra en el país y solicita el asilo, y se denomina diplomático, cuando una persona se acoge ante una dependencia diplomática, sede militar del país en el exterior o la residencia del titular de la misión, quien lo recibe para su pronunciamiento. Este procedimiento consiste en la presentación de una solicitud ante el jefe de la entidad, sea en el exterior o dentro del territorio nacional, lo cual es analizado por los especialistas y cuya decisión corresponde al Poder Ejecutivo, en el caso de nuestro país.

Para el proceso de los refugiados, necesariamente, deben ingresar o permanecer en el país, para solicitar o invocar el refugio, lo que no puede hacerse es demandarlo en el exterior, la norma requiere que la persona se encuentre dentro del territorio estatal.

El procedimiento de la solicitud de refugio, es analizada por una persona que se le denomina oficial de elegibilidad, designación utilizada por el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), quien efectúa una entrevista profunda y minuciosa, para posteriormente emitir un informe sobre el caso y luego presentarlo ante los Comisionados, quienes

después de analizar y estudiar, someten a votación, con lo que concluye el procedimiento.

G.- Principios vectores del refugio

El principio de no devolución, es la decisión del país suscriptor de la Convención de 1951, que está obligado a recibir a la persona que invoca el refugio en la frontera, puestos de vigilancia, de ingresos, destacamentos militares o cualquier autoridad que se encuentre en la frontera nacional y no puede ser retornado o devuelto a su país de origen, cualquiera fuere su situación, sea porque no ostenta la documentación requerida o haya ingresado irregularmente al territorio nacional, no da lugar a la negativa de no admitirlo o impedir su ingreso, porque de hacerlo pueda que su vida o libertad sufra menoscabo o peligro y esta devolución signifique la desaparición o muerte, es una de las razones por la que se brinda protección a estas personas, evitando el ser reenviado y sufra quebranto en su persona, en estos casos la invocación del refugio es categórico, así como el hecho de la severidad de los controles fronterizos pueden significar un peligro para un potencial refugiado.

También tenemos el refugio sur place, significa que una persona puede haber llegado al país de turismo, de visita o cualquier otra causa, sin necesariamente haber ingresado irregularmente al país ni que haya tenido fundados temores y en ese ínterin por las circunstancias que han variado o han sufrido cambios o hayan surgido situaciones durante su ausencia y por esas razones no puede retornar a su país de origen, entonces se convierte en potencial refugiado¹⁹.

H.- La costumbre como baluarte de la norma

¹⁹ Posada, Paola. (2009, junio-diciembre). Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas. Estudios Políticos, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Colombia (pp. 131-152).

Blouin, C. 2020. "COVID-19, prevención y cierre de fronteras". Nota de opinión. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/covid-19-prevencion-y-cierre-de-fronteras/>

Lo consuetudinario, viene a constituirse como fuente legal, por la invariable aplicación del derecho para resolver determinados conflictos, siendo el caso de la figura del refugio una aplicación constante en el caso de que estas personas por la propia naturaleza de considerarse fugitivo, puede ingresar a cualquier país, literalmente con lo que tiene puesto, sin documentos, sin dinero ni bienes, tal como está vestido, porque su vida o libertad están en riesgo y en estos casos, la autoridad del país receptor tiene la obligación de recibirlos.

Lo mismo ocurre con otras figuras de protección, constituyéndose la costumbre como una norma legal interiorizada por las entidades cuya aplicación se hace efectiva cuando se presentan casos de similar naturaleza.

En esta gama de conceptos que hemos tratado, definiremos para efectos didácticos ¿cuál es el significado legal de solicitante de refugio?, el refugiado es la persona que huye de su país por un temor fundado de persecución sea relacionado con la raza, religión, nacionalidad o por pertenecer a determinado grupo social o mantener una abierta discrepancia con el sistema político imperante en su país, que a causa de ello abandona y busca amparo en otro territorio, este pedido puede ser en forma verbal o escrita, si fuere verbal se levanta un acta por la entidad receptora y si es escrita es recibida y registra la presentación, esta misma autoridad comunica a la Comisión Especial para los Refugiados(CEPR), en el plazo más corto, hasta los 15 días, una vez recibido el pedido se inscriben los datos personales, efectuando la toma de huellas, foto, firma y otros requerimientos, posteriormente es entrevistado por un Oficial encargado, para determinar si en efecto merecen la protección internacional, ulteriormente con el informe técnico es remitido al pleno de la Comisión, conformado por tres funcionarios, dos del Ministerio de Relaciones Exteriores y el tercero de la Policía Nacional, de la División de Extranjería, quienes debaten y califican si procede el reconocimiento o no, en este trámite se respetan las reglas del derecho administrativo, como es el debido proceso, la reconsideración y apelación.

Ahora bien, cabe mencionar que la Convención de 1951 denominado Estatuto para los Refugiados, es una norma creada específicamente para ser aplicada y empleada para resolver los problemas que se generaron en los diferentes conflictos de Europa, con el fin de solucionar los problemas que sufría la población civil y los combatientes, esta norma de aplicación geográfica destinada a regir solo en Europa, fue ampliándose con el paso del tiempo y la presencia de mayores necesidades que enfrentaban estas personas, ya no a causa de las guerras solamente, sino de otros eventos que singularizaban la situación.

En 1967 aparece el Protocolo de Nueva York²⁰, que amplía los alcances del refugio para posteriormente hacerse más extensiva con la Declaración de Cartagena- Colombia, que ha sido adoptado por muchos países entre ellos el Perú, donde surgen los principios agregados como la vulneración masiva de los derechos humanos, la efervescencia social generalizada y el conflicto armado ente países, particularmente fue incorporado a la Ley N° 27891 denominado Ley del Refugiado, vigente en el país, sustentado por el Código Legal Nacional que ampara estas figuras de protección normativa.

Ambas representaciones jurídicas, tienen connotaciones distintas en el tratamiento, desarrollo y decisión, en lo referente al refugio es un equipo técnico el que presenta los hechos para que los comisionados tomen la decisión en base a ellos, en cuanto al asilo la decisión lo toma el Poder Ejecutivo, con argumentos que emergen de los antecedentes políticos, es decir es un laudo eminentemente gubernamental.

iv.- Objetivos

La meta trazada en la presente investigación se detalla en el análisis, la estructura y la necesidad de una modificación a la norma inserta en el artículo 14 inciso 1 de la Ley N° 27891 Ley del Refugiado, donde instituye que

²⁰ PROTOCOLO SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967- Artículo 3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica

mientras se encuentra en trámite la solicitud de refugio, la Comisión Especial para los Refugiados expide al solicitante un documento donde acredite que el caso se encuentra en proceso de determinación, mención relacionada a los solicitantes de refugio y su vinculación legal con el Estado. De allí que, nuestro principal interés es plantear la modificación de esta norma, para que las personas sujetas a esta condición jurídica puedan acceder a un documento de identidad y proyectar su desarrollo personal.

Por esa razón hemos indagado sobre las razones o motivos por las que estas personas emigran del país de origen, sus razones internas, sus necesidades y expectativas.

Sin embargo, resulta necesario estudiar los antecedentes y las causas que dieron lugar a que en la Ley N° 27891- Ley del Refugiado, no contenga la disposición de la expedición de un documento de identidad a las personas que establecen una relación jurídica con el Estado a través de la invocación de la figura del refugio.

Obtener un documento de identidad cuya naturaleza jurídica les permita en paridad acceder a todos los servicios necesarios para su desarrollo personal y familiar dentro del territorio nacional, constituye el objetivo de todo estado de derecho que proyecta una nueva forma de mirada a través de una profunda transformación social y cultural, que implica determinar si este documento concedería a todas estas personas migrantes compartir en igualdad de condiciones el poder y sus decisiones. Finalmente se beneficiaría al 100 por ciento de solicitantes de la condición de refugiado.

Asimismo, establecer que con esta norma así establecida (Ley N° 27891) se estaría vulnerando derechos fundamentales de estas personas en clara colisión con los instrumentos legales internacionales que se hallan vigentes, que han sido suscritas y ratificadas por nuestro país y están en vigor.

Las preguntas que afloran de la presente investigación las responderemos completamente en el análisis del contexto general del presente estudio.

v.- Objetivo general

Determinar si el hecho de no expedir un documento de identidad a los solicitantes de la condición de refugiado vulnera derechos fundamentales por la propia disposición de la ley, las causas que dieron lugar a no incorporar en la norma la entrega de un documento de identidad, a todo aquel que se vincule jurídicamente con el Estado, al invocar la medida de protección internacional del refugio, que les permitiría acceder a los beneficios y necesidades en el país de acogida, así como el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos con la ratificación de estos tratados, al dotárseles del documento de identidad, que beneficiará al total de los que se encuentran en esta condición, con la modificación planteada.

También incluir dentro de la política pública la práctica de las diversidades para insertarlos en un proceso de interculturalidad e inclusión en la comunidad, que sería beneficioso para el país y la colectividad de acogida.

vi.- Objetivos específicos

La dirección tomada por esta investigación nos ha conducido a los siguientes presupuestos:

- El cambio normativo debe dar lugar a que el universo de personas que llegan al país y solicitan la protección del Estado invocando el refugio se les debe otorgar un documento de identidad que les permita ejercer sus derechos básicos.
- Analizar las inconsistencias que contiene la Ley N° 27891 denominada Ley del Refugiado, en virtud del establecimiento de las relaciones jurídicas con el Estado.

- Identificar los vacíos legales generales respecto a la preservación de los derechos como consecuencia de la falta de un documento de identidad para solicitantes de la condición de refugiado.
- Instaurar la vinculación que existe entre la asistencia pública a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado.
- Analizar los casos de vulneración de los derechos fundamentales en la premisa de la identidad como consecuencia de la falta de un documento de identidad del solicitante de la condición de refugiado.
- Establecer la obligación internacional de atención referente a la expedición de un documento de identidad a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas establecidas con el Estado.
- Verificar los vacíos dentro de la esfera de la ley del refugiado respecto a la preservación de los derechos fundamentales para obtener un documento de identidad.
- Analizar las causas que ocurrieron para que el legislador no incorpore en la Ley N° 27891- Ley del Refugiado- la entrega de un documento de identidad a los solicitantes de la condición de refugiado.
- Modificación de la Ley N°27891, Ley del Refugiado, referido al numeral 14 de esta ley, donde señala que la entrega de un documento que los acredita como solicitantes de refugio no constituye un documento de identidad.

vii.- Metodología aplicada

En el presente artículo se hará una descripción de los aspectos metodológicos de investigación en el proceso de análisis y búsqueda de las causas que

dieron origen a la presente investigación y sustentadas en la necesidad de contar con instrumentos de medición eficaces para hacer frente a la problemática de los solicitantes de refugio referente al acceso a servicios básicos en el territorio nacional.

El tipo de investigación se adecúa el método cualitativo por cuanto el desarrollo de este procedimiento es analizar el contenido de una norma a fin de que tenga eficacia en su aplicación o las razones por las que no contienen las disposiciones para la entrega de un documento de identidad, asimismo se realizan estudios que incluyen entrevistas, trato directo y manifestaciones diarias de personas quienes afirman que el carné de solicitante de refugio que les entrega la Comisión Especial para los Refugiados no le es útil en la búsqueda de medios de subsistencia, porque no es un documento de identidad.

Tal como señalamos, la presente investigación ha podido realizarse con la ayuda de las fuentes de información que se pueden hallar en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados, así como los aportes y metodología para este procedimiento que alcanzan tanto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados- en adelante ACNUR²¹- del mismo modo los distintos instrumentos internacionales como la Convención sobre el Estatuto para los Refugiados de 1951, el Protocolo de 1968, la Declaración de Cartagena de 1984 y otros datos que se pueden hallar en internet y los pocos estudios efectuados sobre la materia en los estamentos encargados de este tema y de otros académicos dedicados al título mencionado.

La exploración basada en la metodología que se aplica al presente estudio, nos entrega datos especiales que beneficiaran al propósito de esta tesis con notas relevantes sobre las causas que obligan a las personas dejar o abandonar su territorio en busca de protección en otras naciones, que no tengan vinculaciones ni afinidad política con el país de origen. El método

²¹ ACNUR, 1992, págs. 12,23

aplicado a este estudio es la del tratamiento directo de las formas en que se producen las migraciones y la invocación del estatuto jurídico de protección a fin de eliminar el estado de vulnerabilidad de estas personas, así como su inserción en la comunidad de acogida, examinando las causas que han motivado la migración, como es que se produce este tipo de acontecimiento, la correlación de hechos que han generado el éxodo y su vinculación con la migración, responde a una investigación explicativa.

Según el ACNUR²², “más de 860.000 personas venezolanas han llegado al Perú y más de 394,000 han solicitado la condición de refugiado. Esto hace al Perú el primer país de acogida de personas venezolanas con necesidad de protección internacional y el segundo destino de refugiados y migrantes venezolanos a nivel mundial”.

Ignorar esta realidad es trabar el avance de otras alternativas de inclusión y alivio de seres en extrema vulnerabilidad, sean migrantes u otros individuos que buscan la protección jurídica del Estado.

La investigación explicativa busca establecer las causas de hechos, circunstancias o fenómenos que son objeto de estudio, ya sean físicos o sociales.

Su objetivo se focaliza en justificar por qué sucede un proceso migratorio, las condiciones en las que se manifiesta y la relación que pudiera existir entre las variables.

Este tipo de estudio es más estructurado que las investigaciones con los demás alcances. La finalidad de la investigación explicativa implica exploración, descripción, correlación o asociación.

A.- En esta exploración aplicada a los procesos implica la búsqueda de las causas que dan origen al abandono del país de origen de estas personas y

²² www.UNHCR.org 2001-2020

solicitan refugio en nuestro país, sea por violencia, amenaza, que les genera temor sobre su vida o libertad, generados por el Estado o grupos o movimientos violentistas.

B.- En cuanto a la descripción está referido a las personas que dejan su país con lo que llevan encima, sin documentos, dinero y otros bienes, además ingresan al país de acogida de una forma inadvertida por el temor que le genera esta situación de persecución incluso hasta pueden usar documentación impropia, por la peculiar situación que atraviesan.

C.- La correlación que debe existir con la vinculación de la amenaza, la violencia, la discriminación o cualquier acto que tenga relación con estos preceptos y provenga del propio Estado, de grupos sociales o de la comunidad, que constituya un motivo suficiente para huir de su país y busque protección en otro Estado, referido al pago de cupos, apoyo material o personal o cualquier acto que en otras circunstancias no sería posible obtenerlos.

D.- También analizar las causas que ocurrieron para que el legislador haya obviado en la Ley N° 27891- Ley del Refugiado- consignar un instrumento jurídico de tanta importancia.

Nuestro propósito es hallar las determinantes de la problemática jurídica y dentro del proceso de la modificación normativa, para viabilizar el ingreso a los negocios jurídicos, que nos permitirá conocer las causas que han creado esta situación y de qué manera influye en la vida de estas personas, la conservación de esta premisa legal limitativa.

Del análisis de la situación real en el que se encuentran los solicitantes de la condición de refugiado, encontramos muchas deficiencias, como no tener acceso a fuentes de trabajo, estudio, insertarse al ejercicio profesional (médicos, abogados, ingenieros y otros), por ejemplo el Colegio Médico, solicita un documento de identidad para la incorporación como miembros hábiles y poder ejercer la medicina en el país, a pesar de haber traspuesto

todas las instancias y procesos requeridos para este efecto, muchos de ellos tienen que convertirse en vendedores ambulantes para obtener algún ingreso y velar por su propia subsistencia y el de su familia.

Esta realidad constante se plasma con la atención de más de 1,000 personas diarias que solicitan refugio, contados en su mayoría por ciudadanos venezolanos, el otro porcentaje corresponde a otras nacionalidades seguidos por cubanos, africanos y haitianos, también todos ellos por la situación que atraviesan no pueden acceder a un servicio o puesto de trabajo, que tiene muchas vallas que traspasar, a pesar que la norma referida al refugio los autoriza a permanecer en el país y trabajar.

Asimismo, es menester acudir al método cuantitativo, puesto que la naturaleza de las migraciones así lo justifica y necesita del análisis del comportamiento de las personas, sus perspectivas o necesidades, recurriendo a las estadísticas, las cantidades y las condiciones en que llegan a nuestro país.

Se agrega que “también sería conveniente que estas decisiones contribuyan a la búsqueda de soluciones duraderas, porque los migrantes refugiados harían aportes positivos al país que les brinda esta protección, cabe señalar las causas que dan origen a los refugiados como la persecución, la violencia o amenaza, las violaciones de derecho internacional humanitario, los conflictos armados internos e internacionales siguen presentes en algunas regiones”²³

Además, los refugiados traen consigo una serie de experiencias vividas, nuevos conocimientos, distinto bagaje cultural que puede enriquecer a la comunidad de acogida.

²³ Declaración de Tlatelolco, 1999, Acciones prácticas en el derecho de los refugiados en América Latina y el Caribe- Derecho de los Refugiados, México.

CAPÍTULO I. ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.- Estado de la cuestión

El instrumento jurídico internacional denominado MERCOSUR y el Pacto Andino (CAN) abren perspectivas positivas para rediseñar el concepto de ciudadanía, migración y frontera. Cabe mencionar que el trabajo y otros componentes sociales, se convierte en una de las causas de justificación que da sentido y razón, orden y norma a todo aquello que demande la intervención y protección estatal, cuando se trata de corrientes migratorias.

Reiteramos, que hemos agotado la búsqueda de información sobre el tema tratado y materia de estudio, en lo referente las personas que inician el trámite para obtener el refugio, tanto en la bibliografía nacional, como en otros estudios y ensayos en la región vinculados directamente con el tema materia de estudio, pero en realidad son pocos o nulos, cierto es que existen investigaciones sobre los refugiados y estos se mencionan en distintos foros, sin embargo los referidos al tema central de la tesis no existen, los tratados y estudios referidos al tema de los refugiados no reconocidos, que están en desarrollo esperando el pronunciamiento, en este nivel se va configurando una situación dificultosa para gozar de los derechos que la ley les franquea, sea para realizar actos civiles, comerciales o de su propia manutención y obligaciones de igual naturaleza, esta situación no ha sido abordada en nuestro país y tampoco se encuentran proyectos de investigación relacionados con los solicitantes de refugio que se hallan inmersos en este trámite en otras regiones, no existen estudios sobre las repercusiones que afronta su entorno, ni cómo y a que niveles los afecta, la falta de un documento de identidad.

Cabe señalar que, en cuestiones de legislación de la materia en Chile, Brasil, Argentina, Panamá, Costa Rica entre otros países, existe la disposición legal

para la entrega de un título de identificación personal es estas personas que invocan el refugio.

Si bien es cierto la afirmación reiterativa que se señala, hacen advertir que constan diversos estudios sobre el tema de los solicitantes de refugio, sin embargo pese a las indagaciones y búsqueda minuciosa sobre el tema que nos ocupa no hemos ubicado ninguno que fuere similar o semejante al planteado, esta situación responde principalmente a que la entrega de un documento de identidad ha sido superado, eliminando o disminuyendo el interés y la necesidad de un estudio sobre lo tratado, sin embargo se puede agregar las buenas prácticas referidas a las acciones que los estados han ido ejecutando a lo largo de la historia, como por ejemplo la aplicación del principio de no devolución, del ingreso de niños no acompañados, sobre el derecho que tienen estas personas a obtener ingreso y solicitar refugio, del mismo modo obtener un documento para permanecer en el país.

El tema abordado como ya lo tenemos sentado se refiere precisamente a la utilización de esta vía porque hay un órgano rector quien expide un documento a todo aquel que presenta una solicitud de refugio, un título que acredita que es un solicitante de refugio y permanecerá en ese estado hasta que se resuelva su petición, más no, un documento de identidad.

A diferencia de otros países como Chile, donde estas personas reciben un título de identidad por un periodo determinado, así como al igual que Argentina, Colombia, Ecuador, Brasil y muchos otros, que han insertado en sus normas este proceso, tengan derecho a permanecer en el país que los acoge y acrediten su legitimidad mediante el título que otorga el país de acogida.

Esta situación peculiar en la que se encuentra nuestro país evidencia que la norma en cuestión precisa una modificación o adecuación a los estándares internacionales referidos al método del procedimiento de refugio, esta realidad nos hace únicos o por decir lo menos uno de los países donde no se admite este hecho, resultando peculiar su tratamiento.

Bajo esta premisa, en más del 90 por ciento de estados de la región mantienen en su reglamentación la exigencia de dotar a los solicitantes de refugio de un documento de identidad, esta realidad genera en el continente que muchos estudiosos del proceso de la migración, pierdan el interés sobre el tema y no se avoquen a investigar sobre sus causas o sobre las razones o motivaciones de seguridad estatal puesto que en la realidad ya han sido superadas, porque la mayoría o casi en todos los países, mantienen esa determinación de que toda persona que solicite refugio tiene derecho al otorgamiento de este instrumento importante, por lo que de por sí, decae el interés de analizar estos problemas y no merece un estudio para evaluar esta situación, porque no existe en esos países materia prima o sustento para resolver esa insuficiencia por haber sido superados, dado que, en el otro extremo en las pocas naciones que incluyen al nuestro, si lo experimentan y tienen necesidad de ello, lo que hace preciso un análisis profundo de esta insuficiencia legal de los solicitantes de refugio en nuestro país y por tanto la bibliografía en este extremo es muy diminuta e insuficiente o no existe.

1.1.- La vulnerabilidad de los solicitantes de refugio²⁴

Con expresa mención de los hechos en la realidad, la vulnerabilidad afecta a todos y del mismo modo estamos expuestos a ello, sea por un virus, una pandemia, un desastre y otros acontecimientos dentro o fuera del alcance de las acciones humanas.

Precisamente estas personas, cuando huyen de su país, por persecución o temor que tienen tiempo para acopiar cosas mínimas indispensables, dinero, documentos y vestimenta ingresan por una estación migratoria que les ofrece la menor dificultad, a dicho país, dentro del mismo mantienen esa misma condición indocumentada, a pesar de que el tercer país lo acoge con esta

²⁴ Roberto Pizarro La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina División de Estadística y Proyecciones Económica Santiago de Chile, febrero de 2001- págs. 11-18

medida de protección y le entrega elementos que acrediten la vinculación jurídica con éste, esta categoría no lo exime de esta posición de indefensión y por sus propias características especiales necesitan de medidas precisas que otorguen un régimen de protección así poder ejercer sus derechos, al igual que los demás seres dentro de su esfera de desarrollo, sin dejar de mencionar que es responsabilidad del Estado receptor en aplicación de la protección legal o tutela jurídica de todo aquel que ingresa a su territorio, tiene la obligación de velar por la seguridad y confort de estas personas y resolver del modo más eficaz esta realidad.

1.2.- Desde el punto de vista jurídico²⁵

Dentro de la diáspora migratoria y en el ámbito general, los seres humanos desde su concepción son sujetos de derecho, en este entender las personas gozan del halo protector de la norma traducido en derechos.

Esta posición sostiene el planteamiento que, si no es posible tal aplicación entonces estamos frente a la vulneración de un derecho fundamental, lo que por razonamiento lógico podemos inferir y exigir su cumplimiento y el goce efectivo, caso contrario podría ser merecedor de sanción legal el vulnerador. Sin embargo, en la realidad muchas veces no se configura esta protección, puesto que la norma que trata el tema no lo incluye dentro de sus dispositivos haciendo imposible el uso de este derecho, tornándolo en un ser frágil, limitado, sin posibilidad real y formal de insertarse en algún sistema o proceso dentro de la economía, política y la sociedad, esta limitación legal por la falta de una legislación precisa que proteja de las arbitrariedades de los entes privados y públicos los sume en una depresión tal que puede conducirlos a tomar medidas inadecuadas contra su propia integridad o de su entorno.

1.3.- Vulnerabilidad desde la posición social

²⁵ Enrique Jorge Arévalo- La protección jurídica a las personas en situación de vulnerabilidad y el respeto a la autonomía de la voluntad Rev. IUS vol.9 no.36 Puebla jul./dic. 2015- Argentina

Toda persona requiere de elementos indispensables y mínimos para insertarse en el sistema social de cualquier comunidad o nación, pero a pesar de la vigencia de normas que regulan esta situación, ¿si, ésta situación permanece en silencio limitando esta posibilidad porque su aplicación necesita los cambios necesarios para tal fin?, estas no pueden hacer nada para revertir este escenario, solo el Estado tiene la capacidad de cambiar la norma, pero también tendría la misma intensidad para conocer la realidad profunda de las personas que se encuentran dentro del territorio, bajo su potestad, pero que en condiciones de desigualdad no gozan de las mismas prerrogativas que los nacionales, esto es que no tienen los instrumentos necesarios para realizar tal fin, consecuentemente son excluidos o rechazados. La falta de amparo en su propia comunidad o de las autoridades hace que este estado de incertidumbre y desprotección sean las causas que lo mantienen en ese nivel de vulnerabilidad que no les permite desarrollar ni realizarse como seres humanos en su total dimensión. Que, llegado a un punto de ebullición puede generar una situación de proporciones inimaginables, Se agrega a esta situación los traumas, haber sufrido tortura, violencia en todos los niveles, hasta un problema de salud crea angustia en estas personas.

1.4.- Vulnerabilidad desde el punto de vista político²⁶

En el desarrollo de la evolución de la humanidad la relación entre el individuo y el Estado se ha definido a través de cómo se articulan las decisiones que hagan posible la convivencia entre los hombres, consolidando un ciclo de equilibrio o la resolución de los conflictos que emergen de la misma.

Muchos de los estados en el mundo, cuando han llegado al poder, lo que inmediatamente hacen es combatir a los opositores o eliminarlos de muchas formas, que tratarlos sería materia de otro estudio, pero me dedicaré al tema de análisis científico que está relacionado a la vulnerabilidad.

²⁶ Foucault, Michel. *Microfísica del Poder*, Edymión, Madrid, 1992, p. 149

Creemos que estos hechos aplicados a los extranjeros llámese migrantes, refugiados o asilados, apátridas o cualquier persona que llegue a un país en busca de protección o mejores opciones de desarrollo, pero se encuentra con una realidad legal que los limita, los disminuye o los conduce a la invisibilidad, trasladándolos a un nivel de desprotección que no le permite alcanzar los pisos mínimos por los que transitan la mayoría de personas dentro de una sociedad, que en este caso si están premunidos de los instrumentos requeridos por la ley para todos ellos, sin embargo, para los solicitantes de la condición de refugiado, quienes están sumidos en esa sombra, no les permite vincularse o unirse para alcanzar sus proyectos u objetivos como seres humanos, en un Estado donde tenga vigencia el derecho que se basa en la apreciación y eficacia de los derechos humanos y civiles, es donde deben ser reverenciados completamente para asistencia de los individuos, grupos y las naciones. Si no pueden hacer uso de sus derechos fundamentales para revertir la vulnerabilidad, se limita la capacidad de goce, consecuentemente la posibilidad de accionar lo fundamental del ser humano su personalidad y otros como el voto.

1.5.- Estándares internacionales sobre entrega de título de identidad

En los países de la región como Chile a cada apersona que solicita refugio le entregan una cédula que le permite trabajar y usar los bienes y servicios públicos y privados, renovables cada 08 meses¹⁶, “Ley N° 20430”, del mismo modo en Panamá “Decreto 23,1998” pero solamente por 03 meses y puede ser renovable y Paraguay “Ley General sobre Refugiados N° 1938” también le expide una cédula de identidad renovable.

Ahora bien, los países que a continuación mencionamos han incluido en su legislación lo que estamos planteando para incorporarlos a la vida jurídica, aquí el presente detalle:

1.5.1.- Argentina

En Argentina²⁷, la norma refiere que, la identidad para los solicitantes de refugio en Sudamérica, tal como se indica que en la Comisión Nacional de Refugiados- en adelante CONARE de Argentina, no hay estudios ni investigaciones al respecto porque la legislación nacional dispone que estas personas tienen acceso a un documento de identidad desde el momento que solicitan el refugio, lo que se denomina la “precaria” que es un certificado de residencia provisorio.

1.5.2.- Chile

En Chile²⁸, tras solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, la autoridad competente le extiende un documento temporal, así como un documento de identidad para extranjeros. A pesar de ello, las personas solicitantes de refugio enfrentan barreras burocráticas, pudiendo acceder al mercado laboral, pero con discriminación en sus lugares de trabajo.

1.5.3.- Brasil

En Brasil²⁹ también les otorga un documento de identidad como es el Protocolo Provisorio y el Ministerio de Trabajo le expide un carné de trabajo provisional.

1.5.4.- Costa Rica

Costa Rica³⁰, de igual forma otorga el documento de identidad a los solicitantes de refugio que invocan esta medida de protección confiriéndoles

²⁷ Ley N° 26.165 Congreso de la Nación Argentina 08-nov-2006

²⁸ Ley 20430- Diario Oficial de la República de Chile- 2010.

²⁹ Brasil-Ley 9474/1997- Que define mecanismos para la implementación del Estatuto de los refugiados de 1951 Art. 21.1:

³⁰ Costa Rica-Reglamento de Personas Refugiadas (2011) Artículo 54

un denominado permiso de trabajo, después de los 90 días de haber obtenido el carné de solicitante de refugio.

Como ya lo tenemos referido ampliamente, muy pocos países entre ellos el Perú y otros en el continente, no han regulado normativamente el otorgamiento de un medio idóneo de identificación a estas personas solicitantes de refugio, lo que conlleva el inicio del estudio sobre la asistencia pública de los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado.

Tal como indicamos anteriormente, la razón en este tratado, es que no existen estudios en pre ni postgrado sobre el tema en las diferentes áreas de estudio, precisamente respecto del documento de identidad de solicitantes de la condición de refugiado, es porque en más del 90 por ciento de los países que regulan el procedimiento del refugio han incorporado en sus legislaciones esta disposición de otorgar un documento de identidad a los que invocan el refugio, lo que disminuye o elimina la necesidad de un estudio de esta realidad fenomenológica, tal como lo mencionamos en los párrafos que anteceden, porque ya materialmente lo tendríamos superado, sin embargo, los que hacen frente a estos problemas son los que pertenecen al área de países que no han adecuado sus medidas legislativas para regular esta realidad relacionada al punto controvertido, por ello, en el presente estudio estamos planteando y sustentando su incorporación dentro del marco legal respectivo, en concordancia con la obligación internacional de prestarle asistencia y socorro público a los solicitantes de la condición de refugiado.

En consecuencia, lograda la modificatoria de la ley en comento y de ser perfectible la aceptación de nuestra propuesta de proyecto de ley en adelante entonces estaríamos a nivel de la región con inclusión internacional, encontrando esta investigación su razón de ser.

Esta situación de desventaja legislativa, frente a otros países y contrastada con la realidad en la que están sumergidas estas personas, así como la falta de medios que contribuyan al bienestar y desarrollo de los solicitantes de

refugio, quienes al presentar el requerimiento de refugio ante el Estado receptor, establecen una vinculación jurídica con tales países los que están obligados a darles una respuesta a tal requerimiento, a falta de una contestación adecuada con este argumento fue motivo para iniciar el proyecto de modificación legal a fin eliminar la situación de vulnerabilidad que afecta la dignidad de estas personas.

La migración internacional es un elemento importante en la historia del Perú y en los últimos años ha tomado cuerpo para conformarse en un desusado y complejo caso, diversificándose de tal magnitud que, en la actualidad, nuestro país se encuentra no solo como un territorio de origen, sino también como de tránsito y destino para muchos de ellos. El incremento de la población migrante o de otra naturaleza es un reto para afinar nuestros mecanismos legales de respuesta a este nuevo fenómeno social.

La clasificación del escenario migratorio ha tenido un correlato en la gestión y en el tratamiento que el Estado peruano ha venido brindando a la temática migratoria. Así, por ejemplo, se verifican avances normativos e institucionales de carácter sectorial, especialmente, en el marco de aquellos tramos que tradicionalmente han tenido un acercamiento al tema migratorio como Ministerio del Interior (MININTER), Ministerio de Trabajo (MTPE) y Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) por sus siglas en adelante. Por otro lado, se destaca la creación de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM)³¹ como el único mecanismo que consolida la perspectiva multisectorial. Sin embargo, estos avances resultan aún limitados y tienen poco impacto sobre la situación de las personas migrantes y la vigencia efectiva de sus derechos Decreto Legislativo N° 1350. Agregando que, si estos se mantienen con las mismas contradicciones legales y administrativas antes mencionadas, puede ser mínimo el avance.

“En el mundo de los negocios y la economía, capital humano es sinónimo de alta calificación profesional. En la antropología, capital humano equivale a la

³¹ Decreto Supremo N.º 067-2011-PCM, Comisión Multisectorial Permanente “Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, 2011.

capacidad del hombre y la mujer de transformar su energía física y mental en trabajo, independientemente de su alta educación formal” (Altamirano T. 2017)³².

Por otro lado, en relación con la generación de estadísticas y el desarrollo de diagnósticos, si bien se evidencia un esfuerzo por caracterizar los flujos migratorios que salen y llegan a nuestro país, es necesario fortalecer el análisis en clave género, de manera tal que esta permita identificar los procesos e impactos diferenciados a partir de esta variable y en base a dicho análisis, “promover la igualdad de género como una cuestión central en lo que respecta a la atención de las causas y consecuencias de la movilidad y consiguientemente, en el desarrollo de respuestas institucionales eficaces frente al fenómeno de las migraciones”. (OIM, 2015 d:2)³³.

El aumento progresivo de la emigración de nacionales y, de otra parte, con la existencia de condiciones favorables en materia económica, laboral, entre otros, que caracteriza a la economía peruana, han generado un incremento sostenido del flujo migratorio hacia el Perú.

En ese marco, diferentes actores públicos y privados identificaron una serie de problemas relacionados con las migraciones en el país donde no recibían una atención adecuada, oportuna y articulada.

Así, la evidencia llevó al Estado peruano a reconocer que la gestión de las migraciones que se venía aplicando, en especial en el carril normativo, había sido diseñada en un contexto de la realidad nacional que, en la actualidad, fue ampliamente superada. En consecuencia, resulta inaplazable adecuar y regular los aspectos migratorios según las vigentes necesidades del país.

³² Altamirano T, 2017, Migraciones internacionales en el Perú, hacia una apertura de oportunidades múltiples, págs. 24,25.

³³ Informe sobre las migraciones en el mundo Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad Organización Internacional para las Migraciones (OIM) 2015, págs. 40,44

Asimismo, se ha evidenciado que el incremento de los flujos migratorios exige la modernización de los citados marcos de gestión funcional y formal.

En ese sentido, el Estado reconoció como prioridad implementar acciones y estrategias concretas que fortalezcan la gestión integral de la migración, incorporando en su agenda política el desarrollo de acciones gubernamentales en la búsqueda de soluciones a la profusa ola migratoria, al considerarla como problema público de carácter multisectorial, creando la MTIGM y disponiendo, como una de sus principales funciones, la formulación de la política nacional migratoria.

Sin embargo, esta creación de un nuevo órgano ligado al tema migratorio no se ve reflejada en una real y efectiva actuación ya que sus acuerdos no tienen el carácter vinculante que reclaman las medidas efectivas y urgentes de los problemas sociales que generan la migración en todas sus manifestaciones. Reiteramos, hay que dotarle de mecanismos idóneos para que el objetivo y el fin por el que fue creado sean eficaces, tanto en su funcionamiento, gestión y decisiones.

El movimiento migratorio de la población extranjera hacia el Perú ha aumentado. Los extranjeros que llegaron al Perú entre los años 1994 y 2015 no fueron altos. Estos últimos años desde el 2015 con 3,500 y el 2019 con más de 380,000 solicitudes de refugio, el promedio anual de este flujo asciende a un número considerable de personas de 1,000 a 1,500 personas diarias. (Decreto Legislativo N° 1350).

Cabe señalar que existe una estigmatización hacia el inmigrante. Esto hace que, muchas veces, la población extranjera en el Perú sea considerada como población infractora o como grupos de riesgo para la seguridad ciudadana y/o la moral pública (asociación, migración femenina y prostitución). En ese marco, por ejemplo, se configuran situaciones de discriminación y de violencia familiar y/o sexual en donde la condición de migrante irregular incrementa el grado de vulnerabilidad de estas personas. Sin embargo, tienen una explicación fácil, los extranjeros llegan a nuestro país casi ignorando todo,

normas migratorias, procedimientos y otros, por lo que son presa fácil de empresas muchas de ellas informales quienes aprovechando esta situación los contratan en condiciones desfavorables y que son atraídos por todos con los ofrecimientos como si se tratara de un premio, la desinformación por parte de las entidades estatales correspondientes contribuye a crear esta fuente de explotación.

En el caso de violencia familiar, especial atención merecen las mujeres migrantes casadas o convivientes con personas nacionales ya que éstas tenían por mandato de la ley la facultad absoluta sobre la permanencia o no de la mujer o marido extranjeros en el país, lo que los convierte en objeto de abusos y maltratos a cambio de su estadía. Es cierto que la normativa se ha modificado eliminando criterios que generaban dependencia entre la mujer migrante y el miembro de su unidad familiar (pareja o conviviente). ¿Sin embargo, como práctica de abuso de poder, esta situación no se puede suponer superada porque hay migrantes que recurren a la figura del matrimonio para regularizar su situación migratoria, esto es muy grave porque de esta unión nacen hijos peruanos y cabe hacer la pregunta, que pasará después con este grupo familiar cuando esta persona decida tomar otros rumbos o haya solucionado su problema de estadía legal o decida abandonar el país?

Es evidente que el fenómeno de la migración contemporánea requiere de Políticas Públicas integrales –leyes de Estado, no basta con instrumentos administrativos– que aborden las diversas dimensiones del proceso migratorio, tanto en el aspecto político, jurídico y económico, así como en los ámbitos sociales y culturales. De acuerdo a Saskia Sassen³⁴.

La migración internacional, tradicionalmente caracterizada y explicada a partir de los factores de atracción y expulsión, adquiere nuevas dimensiones en el contexto de globalización. Ésta produce un efecto puente que genera nuevos imaginarios y condiciones materiales a partir de los cuales la emigración

³⁴ Saskia Sassen, *Una sociología de la globalización* Buenos Aires: Editorial Katz, 2007

aparece como una opción cuando antes no lo era. Hoy, el aumento de la exportación organizada de mano de obra tanto legal como ilegal agrega una nueva fuerza a las anteriores, una dinámica de mercado que no se ajusta a lo observado anteriormente y que debe ser objeto de nuevos marcos de observación y análisis de una sociología de la globalización. Las nuevas tendencias de articulación de los movimientos migratorios internacionales con las condiciones fundamentales de la globalización revelan la intersección de sistemas formales y de prácticas concretas. Es aquí donde algunas de las dinámicas globales y desnacionalizadas adquieren relevancia para concebir los flujos migratorios actuales, entendidos como una forma de microestructura de lo global; la migración es un fenómeno que conlleva una gran complejidad en sí misma, ya que atañe a la dimensión política de los Estados-nación modernos y su respectivo control de fronteras, a través del ejercicio de su soberanía; a la dimensión económica de los mercados, que requieren mano de obra en un contexto de globalización y a la dimensión jurídica, porque los Estados se adhieren al régimen internacional de los derechos humanos, lo que implica reconocer a las personas migrantes en su condición de sujetos de derecho. A su vez, estos tres elementos (político, económico y jurídico) se tensionan en el espacio local, donde surgen conflictos de convivencia y adaptación, porque es allí donde finalmente se viven los procesos de integración y cohesión social”.

Con todo, es urgente que el Estado actualice no solo las leyes migratorias relativas al control de fronteras, sino, especialmente que se haga cargo del fenómeno de la migración desde la complejidad que ello implica. El diagnóstico parece claro y ampliamente compartido por la sociedad –lo que ya es una coyuntura ventajosa–, ahora corresponde a nuestras instituciones diseñar una estratégica política integral acorde con la realidad actual de la nación, teniendo en cuenta que somos un país en desarrollo sin una economía estable o próspera, que tenemos un 10 % de población sumergida en la pobreza y extrema pobreza lo que conlleva a negociar con las entidades mundiales, como el FMI y otros para recibir apoyo económico o logístico que pueda ayudar a resolver el problema.

La seguridad está siendo contrastada con la realidad y muchos estudiosos anuncian una nueva definición por un lado y por otro, un enfoque sobre este aspecto y el bienestar de las poblaciones, debe constituir una política pública y la ejecución este plan del gobierno nacional debe ser objeto de mayor discusión y análisis. Un sistema de seguridad dirigido de forma transparente, democrática y eficaz, ayuda a reducir el conflicto, creando un ambiente favorable para el desarrollo. El respaldo para reducir la pobreza mediante la mejora de la prestación de servicios, desarrollar sistemas de seguridad y justicia eficaces y responsables, tendrán como resultado una situación de mejora y dilución de conflictos sociales. Del mismo modo la reducción de la distancia entre la política y la práctica debe estar dirigida al cumplimiento de los objetivos y las promesas que se efectúen en todos los terrenos de la vida pública, estableciendo parámetros precisos en los que debe priorizarse el cumplimiento de una promesa electoral, la ejecución de los planes y programas, su incumplimiento debe significar incluso el cambio de determinado régimen, sin afectar la estabilidad del sistema. Finalmente, la seguridad y el acceso a un empleo, a los estudios, a la justicia oportuna y a la salud generan un clima de paz social, sin dejar de lado los programas de inversión y modernización del Estado.

En este estudio debemos detenernos un momento a fin de analizar brevemente lo relacionado a la ley de migraciones³⁵ (Decreto Legislativo N° 1350 y Reglamento) que señala el apoyo a las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad y ponen de relieve que las autoridades competentes resuelvan las situaciones de vulnerabilidad en que se encuentren las personas migrantes, para la adopción de las acciones administrativas o jurisdiccionales que correspondan garantizando la protección de sus derechos, en particular las referidas a niños, niñas y

³⁵ Decreto Legislativo N ° 1350-2017, Artículo 11°.- Personas extranjeras en situación de vulnerabilidad 11.1 MIGRACIONES y el Ministerio de Relaciones Exteriores ponen en conocimiento de las autoridades competentes las situaciones de vulnerabilidad en que se encuentren las personas migrantes, para la adopción de las acciones administrativas o jurisdiccionales que correspondan para la protección de sus derechos, en particular las referidas a niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales.-

adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, también las personas que vienen aquejados por una dolencia o un mal terminal que no pueden acceder a las medicinas o atención médica oportuna y los que sufren de VIH, en general, quienes requieran protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales.

Esta determinación de la norma glosada precedentemente, le otorga un aura humanitaria que es digno de mencionar, porque se está encaminado hacia una sensibilización del problema de millones de personas en todo el mundo que necesitan protección.

También es preciso señalar lo que contiene la norma in limine cuando se refiere al extranjero que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado, se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o para quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales puede regularizar esta situación, del mismo modo, será aplicable para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales o para quienes han sido víctima de trata o tráfico de personas o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados o para apátridas. También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, que soliciten venir al Perú y obtener protección. Bajo estas condiciones la norma no permite realizar actividades lucrativas de manera subordinada, autónoma o por cuenta propia.

A la ley en comentario le falta implementar otros aspectos a fin de iniciar su operatividad y uso con el objeto de desbloquear toda la corriente migratoria encaminada al refugio y asilo que en mayor porcentaje no cubren la expectativa de la norma para ser considerados dentro de esta figura de

protección jurídica como es el asilo o el refugio. Es hora de poner en marcha estos mecanismos para los que han sido creados.

Cabe resaltar que el derecho de las personas extranjeras, una vez admitida en el territorio nacional son sujetos de obligaciones y derechos contenidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional, en igualdad de condiciones que la persona nacional, salvo las prohibiciones y limitaciones establecidas en la normativa vigente.

Asimismo, su situación migratoria regular le permitirá ejercer su representación legal en el territorio nacional. Pueden tener acceso a los servicios de salud, las personas extranjeras privadas de libertad que egresan por beneficios penitenciarios mantienen la vigencia del Seguro Integral de Salud hasta el cumplimiento de la condena, siempre que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema y no cuenten con otro seguro de salud.

El paso a la educación³⁶ cuyas normas establecen las medidas necesarias para garantizar a la persona extranjera el acceso a los servicios de educación pública, incluidas las personas en situación migratoria irregular.

El camino hacia los programas y servicios sociales, cuyas medidas deben ser decretadas por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que permita a la persona extranjera que se encuentre en situación de vulnerabilidad, adherirse o afiliarse a sus respectivos programas y servicios sociales, de acuerdo con los requisitos y condiciones establecidos por la normativa vigente para cada programa y servicio social.

Finalmente tenemos lo que contiene la norma que mencionamos, respecto de los derechos laborales, donde establece que la entidad encargada de este rubro es el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo quien dicta las

³⁶ Janice Marshall -Educación, refugiados y personas desplazadas-Revista IIDH [Vol. 36-2002] Educación en Derechos Humanos- Canadá

normas y funda las medidas necesarias para proteger los derechos laborales de las personas extranjeras sujetas al régimen privado, aun cuando estas se encuentren en situación migratoria irregular.

Existe un proyecto para unificar la normativa sobre migraciones a nivel regional denominado Plan Operativo Regional, que resulta ser un procedimiento dirigido a cohesionar las disposiciones normativas y procesales, así como la adopción de medidas que tiendan a disminuir las trabas para el acceso de estas personas a todos los territorios de la región.

Una vez, alcanzado este propósito, se tendrá que convocar a estas naciones para involucrarlas en asumir y resolver esta responsabilidad, pero como paso previo diluir las contradicciones o colisiones de las normas tanto internas entre sí, así como los instrumentos jurídicos internacionales que merezcan efectuar la adecuación pertinente para encarar estos problemas.

En este marco debe establecerse la creación de un órgano especializado multilateral que acopie todos los datos necesarios para tener un panorama claro sobre la situación de estudio, la participación de todos los países del área sin excepciones y la declaración de voluntad para ejecutar este proyecto. El ACNUR³⁷, está desarrollando un fuerte impulso al estudio sobre el desarrollo sostenible, mediante análisis estadísticos, entrevistas directas a estas personas, en los países con alta incidencia de solicitudes de refugio y por cuadro de nacionalidades, que significan que un nacional de Venezuela no reacciona de igual manera a determinado estímulo que un nacional de Colombia, Ucrania o África, estas distintas idiosincrasias hacen un tratamiento diferenciado en cuanto a las soluciones que pueden plantearse, por lo que es necesario crear el escenario preciso por lo delicado y sensible que es el tema interno de cada persona.

La realización de este estudio debe estimular una mejor interrelación con todas las entidades de la región dedicadas al reconocimiento del refugio, a fin

³⁷ ACNUR- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

de conocer en el terreno las dificultades o las fórmulas que aplican para resolver estos procesos, no solamente de refugio sino de las necesidades emergentes de las personas que se encuentran en su territorio y que deben alcanzar una vida plena con soluciones duraderas racionales y sostenibles. Asimismo también sería provechoso conocer y uniformizar los medios para tener acceso a los servicios de salud, educación, acceso al trabajo, al sistema financiero, en estos países, a fin de propugnar una norma general que sea aplicada a nivel regional y sirva de nexo de cooperación internacional cuando se trate de casos de reasentamiento o traslado de refugiados cuya simplificación ayudaría bastante a los órganos que administran esta figura de protección internacional como es el refugio o asilo.

Las migraciones sean cualesquiera de las razones que obliguen a las personas a trasladarse de un lugar a otro, o abandonar su país, tienen entre muchos factores, más relevantes como la búsqueda de una mejor situación económica, el desarrollo personal y familiar y que signifique vivir con confortabilidad y seguridad.

En nuestro país se ha implementado la “visa humanitaria”³¹ que puede aplicarse a personas que han migrado de su país de origen por razones medioambientales y se encuentren en estado de alta vulnerabilidad. La catástrofe puede implicar un estado de vulnerabilidad o temor fundado, porque se da en un lugar determinado, generando incertidumbre y caos en la población que tiene que abandonar porque su vida o su integridad se hallan en peligro.

El concepto de catástrofe está asociado al desastre. Se trata de hechos que afectan de forma negativa la vida y que, en ocasiones, producen cambios permanentes en la sociedad o el medio ambiente.

En ese sentido, una catástrofe es el cambio brusco del estado de un sistema dinámico, que tiene lugar a partir de la alteración de uno de sus parámetros. El término catástrofe referido a un suceso fatídico que altera el orden regular de las cosas. La catástrofe puede ser natural, como un tsunami, una sequía o

una inundación. Sin embargo, todavía no se ha puesto en marcha o es tenue la respuesta de esta norma humanitaria, que se encuentra en poder de las autoridades respectivas para su aplicación, pero nuevamente resaltamos el desconocimiento sobre la existencia de este procedimiento y hace que muchas personas que realmente necesitan de esta protección no lo soliciten ni la demanden. Cabe señalar que las condiciones enumeradas anteriormente y que por estas causas se quiera invocar la protección jurídica del Estado, no son suficientes ni tienen elementos esenciales para ser reconocidos como refugiado o asilado, pero pueden acceder a una nueva condición migratoria. El reconocimiento de la condición de refugiado traspone varias instancias administrativas, la ley regula el procedimiento y posterior reconocimiento como refugiado. Sin embargo, no solo es presentar la solicitud de refugio, sino es también recibir el título que los acredita como tales y poder ejercer cualquier acto de naturaleza civil, comercial, laboral o de otra índole, lo que prácticamente es imposible como lo hemos detallado anteriormente que estas personas como solicitantes de refugio tienen un carné que no es un documento de identidad, los anula o limita desarrollar o ejercer el goce de sus derechos, lo que es materia de estudio.

Entre tanto, será preciso definir el concepto de refugiado, conforme a la Convención hace referencia a la persona que, debido a fundados temores de ser perseguida por razones de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda, a causa de dichos temores, o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”.

Cabe señalar que inicialmente este tratado internacional estaba destinado solamente para resolver los problemas suscitados en Europa después de la II guerra mundial que respondía a la propia naturaleza para el que había sido creado y posteriormente con la Declaración de 1967 se amplía su aplicación al resto del mundo.

A la persona que “se ha visto obligada a huir del país de su 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”³⁸, y la persona que encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución de acuerdo a un fundado temor.

1.6.- Antecedentes de la investigación

En la diáspora legal de nuestra región y sobre todo en el país, encontramos normas de diverso calibre, tanto contradictorias como monopólicas referidas a los refugiados cuya situación merece un trato diferenciado, como por ejemplo el acceso a un seguro de salud, a recibir medicamentos a precios asequibles al bolsillo del migrante, a tener una vivienda, una casa de acogida donde pernoctar los días iniciales de su arribo al país de acogida, un lugar donde los hijos de estas personas puedan estudiar o recibir un tratamiento psicológico para diluir la tensión y preocupación natural que acompaña a toda persona que por cualquier causa abandona su país, su región o su casa para establecerse en otro lugar, en una geografía desconocida que muchas veces les resulta agresiva e inhóspita, donde las normas y las autoridades no se ponen de acuerdo para solucionar las urgentes necesidades de estas personas, situación que sirve de vehículo que los conduce directamente al escalabro emocional cuando no pueden asumir el costo de curación de las enfermedades o de una dolencia porque no les admiten en los hospitales o no pueden adquirir medicamentos para aliviarse o no tienen los elementos para el acceso a una fuente de trabajo y poder solventar los gastos diarios que demandan éste y su familia, sienten un profundo abandono y desdén alrededor suyo.

³⁸ LEY N° 27.891- 2002- Artículo 3°.- Definición de Refugiado b) Perú.

El Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350³⁹ norma migratoria, precisa que el asilo y el refugio son estatutos jurídicos otorgados por el Estado peruano para la protección de los titulares y sus acompañantes. Los solicitantes de este estatuto jurídico no requieren visa ni calidad migratoria para su admisión y permanencia en el territorio nacional.

La competencia en caso de Asilo y Refugio corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, previa calificación y de conformidad con la Constitución Política del Perú, las leyes y los Tratados y Convenios Internacionales de los cuales el Perú es parte señala que podrá otorgar el estatuto de asilado y refugiado a los extranjeros que lo soliciten y determinará la pérdida de la misma. Sin embargo, la Ley del Refugiado, cuando se refiere a la situación migratoria describe que el reconocido legalmente como refugiado tiene derecho a que se le otorgue la calidad migratoria de extranjero residente. Se entiende que el refugiado ostenta un estatuto jurídico no una calidad migratoria, asimismo, la norma glosada anteriormente dice lo contrario y lo que también habría que cambiar.

A esto se agrega la denominación de ingreso ilegal que está señalada en la Ley N° 27891- Ley del Refugiado lo cual debe ser materia de análisis y modificarse esta calificación por la de actos irregulares, si estos hechos deben ser considerados como una infracción administrativa y no una vulneración de la esfera penal. Cabe Hacer presente que la nueva ley de migraciones ha eliminado el término de ilegal cambiándolo por irregular, dándole de este modo una connotación eminentemente administrativa.

Cabe señalar, lo que menciona la norma respecto de “los extranjeros a quienes se les hubiera denegado de manera definitiva el estatuto de Asilado Político o Refugiado, para su salida del país se encuentran exonerados de pago de multa por exceso de permanencia, por el tiempo que dure el proceso de solicitud del refugio. Sin embargo, a los extranjeros a quienes se les hubiera denegado de manera definitiva el estatuto de Asilado Político o

³⁹ Decreto Legislativo N° 1350, 2017, Artículo 39°.- Asilo y Refugio- Normas Legales, El Peruano. págs. 56, 66

Refugiado y además hayan realizado ingreso irregular al territorio nacional, cumplirán con la sanción que corresponda”. Dejamos entrever la contradicción dentro de la propia disposición y las demás normas internacionales que regulan las condiciones en las que puede ser admitido un refugiado, permitiendo el ingreso con o sin documentos y por cualquier lugar de la frontera para invocar el refugio, nos preguntamos ¿cómo puede hacerse efectivo este recurso si los dispositivos así lo señalan?, siendo el fin principal del refugio la protección de la vida o la libertad de estas personas.

La presente investigación nace como respuesta a los casos referidos a situaciones de necesidad que agobian a todas las personas que solicitan la protección del Estado, invocando la figura jurídica del refugio.

Se ha buscado información sobre los parámetros legales, en diversos países como Chile, Argentina, Costa Rica y otros que tienen órganos similares a los nuestros, todos ellos, en su legislación han incorporado el derecho a obtener un documento de identidad para acceder a los servicios básicos y generales que toda persona necesita para alcanzar pleno desarrollo de su individualidad. Hay pocos estados como el nuestro, también Colombia y Ecuador que no han regulado el otorgamiento de un documento de identidad a los que ingresan al país y solicitan la protección jurídica del Estado invocando el refugio. Por tal razón esta tesis analiza, desarrolla y plantea la presente propuesta.

También cabe resaltar que al total de los solicitantes de esta condición no se les expide un documento de identidad que les permita establecer a plenitud la relación jurídica con el Estado a fin de acceder a los servicios elementales para su pleno desarrollo. Esta situación existe porque la ley no permite la expedición de un documento de identidad a estas personas que solicitan protección del Estado, solamente una acreditación como tales. Este estudio va dirigido a modificar la situación de vulnerabilidad en el que se encuentran estas personas a través de la modificación de la norma que regula el procedimiento y su aplicación en el tratamiento del refugio, el derecho a la identidad, el ejercicio pleno de los derechos civiles y económicos, así como

las distintas contradicciones legales que vulneran el derecho de los solicitantes de refugio y la obtención de un documento de identidad.

1.7.- Estado actual de las propuestas doctrinarias de solución al problema

A modo de información complementaria, porque el tema lo exige, la tutela, según los entendidos en la materia, viene a ser la capacidad del derecho de goce que no puede, por consiguiente, intervenir sobre esta capacidad, no puede limitarla ni restringirla mediante forma alguna. El derecho solo puede mediante un aparato formal normativo, limitar o restringir la capacidad de ejercicio o de obrar, más nunca la capacidad de goce, impropiamente conocida como capacidad de derecho.

La capacidad de goce es la aptitud genérica de ser titular de deberes y derechos, por la pura potencialidad de ser sujeto de derechos y obligaciones.

La capacidad de ejercicio, capacidad de querer y conocer, titularidad de derechos y demás acciones que la ley le franquea a toda persona con facultades plenas de goce de sus derechos en un sistema político fundado en un estado de derecho, tal como lo instituye la ley sustantiva.

Un migrante, un refugiado o desplazado siempre es una persona vulnerable, sea porque desconoce las normas que puedan servir de apoyo para asegurar o invocar su derecho de protección en determinado territorio, porque llega a una comunidad con distinto concepto existencial, con costumbres dispares, desde la moneda, que muchas veces tiene un valor por debajo del normal o el precio que puede tener en una sociedad igualitaria, la comida, la representación ontológica y la música que alcanzan a contribuir y diferenciar a las personas así como las leyes regulatorias de la migración sobre todo porque velan por la protección de su vida y el de su familia, dejan su país y salen de él, con lo que tiene puesto, sin información ni documentación alguna.

Esta última acepción es la más importante porque sin documentación que acredite su personalidad jurídica poco o nada puede hacer en un país extraño.

Cabe destacar que el concepto de nación o patria sufre modificaciones en estas personas, la noción de pertenencia se dilata, hasta el sentimiento del amor se trastoca, tornándose más práctico que metafísico, los intereses se van haciendo más impersonales, la adaptación y la mimetización juegan su rol protagónico en cada uno de estos escenarios. Sin embargo, las normas continúan allí tercamente enfrentadas hasta que se ponga en marcha el canje que exigen las leyes para ser modificadas y aplicadas, mientras no se haga nada que cambie esta situación seguirán tornándose indiferentes a la lucha diaria que enfrentan las personas para poder sobrevivir y acceder a una vida digna.

Cada migrante, desplazado o refugiado, lleva o trae consigo una mochila de esperanzas, de proyectos, de títulos académicos o simplemente de experiencia y conocimientos que constituyen un pasivo listo para desarrollarlos en el lugar donde tenga acogida, sin embargo esta situación no hace más que aletargar su agonía cuando no encuentra en las autoridades o entidades públicas o privadas, la recepción o el acompañamiento necesario e imprescindible para llevar a efecto estos proyectos o resolver estas circunstancias, hechos que contribuyen a ser arrastrados en la vorágine de la más terrible depresión que los obliga muchas veces a tomar decisiones equivocadas, mientras tanto el acompañamiento o la escucha o tener un lugar donde pasar la noche reduciría considerablemente este escenario de crisis y poder redireccionar su estado emocional y situación real que resulta siendo uno de los componentes más importantes en la inserción a la comunidad, en este momento álgido de su arribo o llegada al lugar de acogida.

Podemos decir, que más del 80 por ciento de migrantes llega al país con expectativas económicas, por diversas causas, originadas en su país de origen, sin embargo, es una buena oportunidad para la creación de otros modelos de integración regional, esta situación puede dar lugar a un concepto

distinto de nacionalidad, de soberanía y de fronteras, casi siempre no son consideradas de interés para el Estado.

Nuestra historia nos remite a un pasado muy parecido, incluso el *jus sanguinis* podemos invocarlos sin necesidad de otra prueba que la misma historia. El hecho de adquirir algún bien, o poseer un título universitario implica avanzar en el desarrollo de la vida de las personas muchas veces con éxito digno de elogio para los que conforman la población de acogida, lo que también contribuye a insertarse dentro de la sociedad para desarrollar una integración verdadera en el entorno donde tenga que vivir y contribuir a su desarrollo.

Dicho esto, para razonar mejor el problema, la situación de los solicitantes de la condición de refugiado en nuestro país, cada vez se vuelve más apremiante, si se tiene en cuenta que estas personas llegan literalmente con lo que tienen puesto, es decir sin documentos, sin dinero, sin pertenencias, por lo imprevisto, violento o urgente que resulta a una persona perseguida por el aparato del propio Estado, por grupos o clanes que se dedican a la extorsión o chantaje y otras causas que ponen en riesgo su vida o libertad y por ese motivo abandonan su país de manera imprevista.

La situación de desprotección en la que se encuentran estas personas, justifica que el Estado receptor, como en nuestro caso debe otorgar un documento de identidad que le permita hacer uso de los derechos y cubrir las necesidades que tengan para su tranquilidad y pleno desarrollo, además de tener acceso al monitoreo permanente dentro del territorio nacional, incluso puede servir como mecanismo de control de las entidades respectivas y se desarrolle una labor más efectiva del control de la delincuencia y monitoreo permanente.

Las propuestas doctrinarias emergen de la necesidad de que estas personas cuenten con un documento de identidad que les permita insertarse a la sociedad como seres humanos en igualdad de condiciones y pueda recibir la atención que sea imprescindible para su desarrollo como tal.

Estas nacen de la falta de capacidad para ejercer el derecho fundamental a la identidad, la vida, la salud y otros relacionados a estos principios. Lo que propone este estudio es la modificación de la Ley que regula esta figura de protección jurídica y se adapte a la realidad cuya exigencia salta a la vista.

Este proceso de análisis y búsqueda de las causas que dieron origen a la presente investigación están sustentadas en la necesidad de contar con instrumentos legales eficaces para hacer frente a la problemática de los refugiados de tener acceso a servicios básicos en el territorio nacional, no solo de nuestra región sino del mundo en su totalidad, por el incremento de la necesidad de protección por diversas causas entre ellos la salud o la pobreza, que no es un tema a tocar porque sus orígenes son muy extensos y distraería la naturaleza de la investigación, sin embargo resulta relevante su mención por ser un derecho fundamental.

La asistencia pública constituye la obligación de los estados de brindar la atención, acompañamiento y gestión que necesitan estas personas ante las entidades públicas o privadas, relacionados con los derechos de los refugiados, cuya vinculación jurídica se encuentra establecida al solicitar la protección jurídica de manera formal, hasta la decisión final que emite la autoridad predeterminada por la ley denominada Comisión Especial para los Refugiados (CEPR).

Dentro de la estructura actual de la situación del solicitante de refugio frente a la norma materia de análisis se ha visualizado la vinculación que existe entre la asistencia pública a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado, desde el momento de la presentación de la solicitud o la invocación del refugio, sea en frontera, puestos de ingreso y “reparticiones militares se coordinará con la CEPR sobre las condiciones, procedimientos a seguir y asuntos afines cuando se trate de los refugiados”⁴⁰.

⁴⁰ Ley N.º 27891, Ley del Refugiado ARTÍCULO 10 Obligación de las entidades públicas 10.2 -Diario Oficial 'El Peruano'

En este contexto, nace como razón fundamental analizar las causas que influyeron en el legislador para no considerar la entrega de un documento de identidad a los solicitantes de la condición de refugiado.

Del mismo modo haber identificado y analizado los casos de vulneración de derechos como consecuencia de la falta de un documento de identidad del solicitante de la condición de refugiado, se hace patente cuando no es posible obtener un seguro, incorporarse a una institución gremial por exigencia de la ley que resulta siendo requisito para trabajar, como el caso de médicos, abogados, ingenieros y otros profesionales que deben presentar un documento de identidad, por lo que efectuado el estudio de la relación entre la legislación internacional referente a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado, dentro de dicho contexto es conveniente y muy útil hallar los vacíos legales que se vayan generando respecto a la preservación de los derechos como consecuencia del aumento de solicitantes de la condición de refugiado. Se requiere un tratamiento del problema, las calificaciones que se otorgan sobre su condición migratoria.

Por otro lado, es conveniente señalar que el otorgamiento de un documento de identidad a extranjeros en esta condición jurídica, servirá para no exponerlos ni situarlos en una posición de vulnerabilidad ni desventaja frente al Estado y otras entidades, lo que motiva el interés para el análisis y la propuesta doctrinaria de la modificación de la Ley N° 27891 Ley del Refugiado y adecuarlos a los estándares internacionales sobre la materia.

1.8.- Origen y antecedentes de la Ley N°27891

Los antecedentes de la creación de la norma que regula el procedimiento, trámite y decisión de las solicitudes de refugio, tiene muchos años de antigüedad, sin embargo formalmente se incorpora al derecho internacional después de la II guerra mundial, donde se crearon distintas organizaciones internacionales como la ONU, posteriormente la declaración de los Derechos Humanos y la Declaración de Ginebra que dio lugar al nacimiento de la

Convención de 1951 denominado Estatuto para los Refugiados, vigente hasta el presente.

Este último instrumento legal, con algunas variantes, es el Protocolo sobre el Estatuto para los Refugiados de 1967, diluye las restricciones de su aplicación geográfica. La Convención de la Organización de la Unidad Africana, agrega algunos aportes importantes a la definición de refugiado, que fue adoptado en la Declaración de Cartagena, que amplía la protección a los refugiados que se encuentren ante grave amenaza de la violación generalizada de los derechos humanos, la efervescencia social total o el conflicto armado entre dos naciones.

Durante la primera mitad de los ochenta, por ejemplo, los países del Sudeste asiático concedieron el estatuto de refugiado de manera automática a los “boat people” vietnamitas⁴¹ que llegaban a su territorio. Sin embargo, en la segunda mitad de la década esos mismos países comenzaron a poner impedimentos, requiriendo a los vietnamitas que demostrasen tener un temor fundado de persecución en su país.

El asilo territorial, cuya existencia se remonta al surgimiento de los Estados en Europa, en un principio estuvo pensado para dar solución a casos de personas individuales que habían cometido delitos políticos, cuyo número no era muy significativo, a diferencia de lo ocurrido en el caso del refugio, figura propia de nuestro tiempo, que desde su origen fue orientada hacia los movimientos masivos de personas, ya que su finalidad fue, desde un principio, dar solución a casos de discriminación que por su naturaleza implican un gran número de individuos. Ambos términos se han venido utilizando indistintamente para designar un fenómeno similar, esto es, la protección brindada a una o más personas, e incluso en determinados casos, a poblaciones enteras que se hallan fuera del territorio del Estado al cual pertenecen y al que no pueden volver por un razonado temor. La finalidad es

⁴¹ Chamorro, Miguel; Rodríguez, Joan. «Boat people». diásporas de Asia oriental. Consultado el 27 de abril de 2018

poner a salvo sus vidas o su libertad, las cuales peligran fundamentalmente por motivos políticos.

1.8.1.- Sus causas

Como en todo procedimiento, la determinación del reconocimiento del refugio tiene como objetivo incorporar bajo la protección del Estado a todas las personas que cubran la expectativa legal para el otorgamiento de la condición jurídica de refugiado, luego de ello obtener un documento de identidad denominado carné de extranjería.

Sin embargo, en cada uno de los instrumentos glosados, no encontramos ninguno que pueda vislumbrar la posibilidad de que los solicitantes de la condición de refugiados, quienes se encuentran dentro del procedimiento administrativo por haber invocado la figura jurídica de protección del Estado, puedan obtener un documento de identidad, mientras se encuentre en proceso de determinación la resolución de este pedido.

1.8.2.- Argumentos que motivaron esta decisión

De lo analizado, tanto de la propia experiencia de estas personas con protección transitoria, así como de las normas internacionales no hemos hallado ninguna que se refiera a la expedición de un documento de identidad a toda persona que solicite la protección jurídica al Estado receptor; sin embargo, dentro de las cartas constitucionales de los otros estados a los que hemos hecho mención, si los tienen escrito, incluso el nuestro, que dispone que toda persona que se encuentre dentro del territorio nacional debe tener un documento de identidad.

1.8.3.- Análisis de la norma

En forma somera se ha verificado que la ley de regula el ingreso, el reconocimiento y las relaciones jurídicas del Estado peruano con el refugiado, donde solo contiene en el artículo 14 de la mencionada norma la expedición

de un documento que acredite que el pedido se encuentra en trámite, lo cual no significa la obtención de la condición de refugiado.

Del mismo modo el Reglamento de la citada norma señala casi en los mismos términos lo antes glosado en lo que respecta del documento que se menciona, sin otorgarle con precisión si surte los efectos que la norma exige para cualquier acto o negocio jurídico.

1.8.4.- Proyecto

La posición nuestra de modificar la Ley N° 27891 denominada Ley del Refugiado, obedece entre otros a la necesidad de insertarlo en el sistema de medios de producción a estas personas a fin de que puedan velar por su propia subsistencia y el de su familia, puesto que tal como señala nuestra legislación nacional, para iniciar cualquier trámite los requisitos indispensables que son exigibles es poseer un documento de identidad, entre otros, que haría efectivo el goce de los derechos fundamentales que le franquea la ley, el no tener estos instrumentos legales, los migrantes y solicitantes de refugio en general permanecerán en la oscuridad legal y con sus derechos vulnerados, limitados para ejercer cualquier acción sea para incorporarse al aparato productivo, al sistema laboral o cualquier actividad legal, empujándolos a insertarse en lo informal, irregular y hasta delictivo, porque estará siempre fuera del sistema regular.

La modificación debe circunscribirse no solo a dotar de un documento de identidad a los solicitantes de protección temporal de refugio, sino una depuración de la norma que le otorgue mayor fluidez al tratamiento del refugio y con otros alcances normativos, por la labor que se ejecuta.

1.8.5.- Eficacia en la realidad

Del mismo modo corresponde identificar y analizar los casos de vulneración de los derechos como consecuencia de la falta de un documento de identidad del solicitante de la condición de refugiado, cuando no es posible obtener un

seguro, incorporarse a una institución gremial por exigencia de la ley que resulta siendo requisito para trabajar, como el caso de muchos otros profesionales, por lo que resulta necesario estudiar la relación entre la legislación internacional referente a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado, dentro de dicho contexto será conveniente y muy útil hallar los vacíos legales que se vayan generando respecto a la preservación de los derechos como consecuencia del aumento de solicitantes de la condición de refugiado. Se requiere un tratamiento del problema, las calificaciones que se otorgan sobre su condición migratoria.

Por otro lado, es conveniente señalar que el otorgamiento de un documento de identidad a extranjeros en esta condición jurídica, servirá para no exponerlos ni situarlos en una posición de vulnerabilidad frente al Estado y las entidades privadas, lo que motiva el interés para el análisis y la propuesta doctrinaria de la modificación de la Ley N° 27891 Ley del Refugiado y adecuarlos a los estándares internacionales sobre la materia.

La modificación de la norma que propiciamos con este análisis, es que beneficiará a cientos de miles de personas que se encuentran en la condición de solicitantes de refugio en nuestro país.

Se cumplirá con el derecho que les asiste a estas personas de tener un documento de identidad.

Servirá para insertarlo en la formalidad, tanto en el sistema del aparato de producción, en los puestos de trabajo, en el sistema tributario, financiero y comercial, así como ser sujeto de crédito y pueda ejercer a plenitud estas prerrogativas como ciudadano, en fin, insertarse en el sistema económico del Estado.

1.9.- Orientación jurisprudencial en torno a la aplicación normativa.

No existe jurisprudencia en torno a la aplicación normativa en lo referente a la asistencia pública de los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado. Sin embargo, el caso de la familia Pacheco Tineo⁴² -CIDH- 2013, visto en Bolivia que arroja algunos pasajes de la falta de documentación que los privó de identidad. Es una situación tangencial que produjo una llamada de atención a las comisiones para los refugiados del continente que, administran el procedimiento de refugio, en dicho proceso sugiere la aplicación de disposiciones necesarias que deben contener estas legislaciones a fin de no privarlos de elementos esenciales como es el derecho a la identidad, con un documento que acredite tal hecho y que le permita vivir en tranquilidad y poder acceder a todas las posibilidades de tener una vida digna y capaz de realizar los actos inherentes a su condición humana. En los otros países estudiados como Colombia, Venezuela, Uruguay, tampoco encontramos alguna decisión administrativa o judicial respecto del derecho a la identidad, también en Argentina, Brasil, Centroamérica, Cuba, Puerto Rico y República Dominicana no hay jurisprudencia referida a lo que es materia del presente estudio.

⁴² Corte, IDH (2013), "Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia", Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2013, Serie C No. 272. 3-71^o período ordinario de sesiones OEA/ser.q 30 de julio al 10 de agosto de 2007 cji/doc.276/07 rev.1 rio de janeiro, Brasil 10 agosto 2007 original: español opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del derecho a la identidad,

CAPÍTULO II. TOMA DE POSTURA

2.- Análisis e interpretación de la información

Es preciso señalar que, si bien es cierto que siendo el cardinal de la investigación el derecho a la identidad, tal como señala la Constitución Política del Perú en el numeral 2° sobre el derecho a la identidad, así como la Convención de 1951 referido al documento de identidad, donde marca que los estados contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales estados. También lo es que en la mayoría de regiones donde se legisla sobre el refugio, se entrega este documento a la presentación de la solicitud de refugio; la principal fuente la encontramos en la Convención de 1951 antes aludida, para, posteriormente ampliarse estas bases hasta llegar al Protocolo de Nueva York, donde agrega que este instrumento internacional no solo será de aplicación para Europa, sino será adaptable a quien necesite protección de su libertad en cualquier lugar del mundo, entre otras regulaciones.

El derecho de toda persona a que se le reconozca su personalidad jurídica emana de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el que se consignó en el artículo XVII que “toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones...”. Disposiciones semejantes fueron incorporadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 6), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 3) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Comité Jurídico Interamericano señala⁴³ “Al examinar los alcances del derecho a la identidad, lo hace desde la perspectiva general de la persona humana, sin dejar por ello de tener plenamente presente, en la medida de lo

⁴³3-71º período ordinario de sesiones OEA/ser.q 30 de julio al 10 de agosto de 2007 cji/doc.276/07 rev.1 rio de janeiro, Brasil 10 agosto 2007 original: español opinión aprobada por el Comité Jurídico Interamericano sobre el alcance del derecho a la identidad,

posible, los trascendentales temas y deliberaciones que tuvieron lugar en el Consejo Permanente relativos a “Niñez, derecho a la identidad y ciudadanía” que marcan el contenido de la presente investigación.

2.1.- Naturaleza del derecho a la identidad.

El derecho a la identidad es consustancial a los atributos y a la dignidad humana. Es en consecuencia un derecho humano fundamental oponible *erga omnes* como expresión de un interés colectivo de la Comunidad Internacional en su conjunto que no admite derogación ni suspensión en los casos previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La idea fundamental de personalidad jurídica basada en reconocer que alguien o una entidad tiene derechos y obligaciones e impulsa actos que luego tienen trascendencia jurídica, genera una denominación dinámica de actuación, con resultados que constituyen manifestaciones de la voluntad y la acción, propios de un agente capaz.

Consecuentemente, la personalidad jurídica atribuye la titularidad de obligaciones y compromisos en cuanto que el poseedor de estos, los tiene por el simple hecho de existir y sin que sea necesario su aceptación. Al tener la titularidad de derechos y obligaciones, la persona o entidad ya puede obrar legalmente.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴⁴, concretamente en el artículo 6°, explica sobre el reconocimiento formal de la noción de personalidad jurídica en un sentido general. A esto se agrega, en el siguiente numeral 7 donde predica la igualdad de derecho y protección.

El Artículo 2° inciso 2° de la Constitución Política del Perú de 1993 aborda el tema del derecho a la igualdad de la siguiente manera: Toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de

⁴⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 6°,

origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

Entonces, el derecho a la igualdad, el mismo que será examinado desde una particular teoría de la justicia. También en este marco, se analizarán los conceptos de igualdad formal y material.

En ese sentido, Pizzorusso⁴⁵, precisa que “[l]a prohibición de diferenciaciones fundadas sobre el sexo, la raza, la lengua, la religión, las opiniones políticas, o sobre las condiciones personales y sociales implica, más que una radical exclusión de debate acerca de la racionalidad o la oportunidad de las distinciones mismas, una apelación o recordatorio de los factores que, en el pasado, se han tomado más frecuentemente como elementos para proceder a discriminaciones injustificadas”.

Sin embargo, la función de las medidas afirmativas no es solamente vinculada a una regla de presunción, sino que además es una manifestación de la dimensión social de la igualdad y también refleja cómo es que en algunos casos su adopción no solamente es recomendable, sino que también resulta obligatoria.

En lo referente a la igualdad formal o igualdad ante la ley, esta acepción de correspondencia está considerada en otras definiciones que contienen los instrumentos internacionales donde la igualdad formal o de jure, está dirigido a proteger los derechos humanos que son comunes a todas las personas.

Esta acepción legal, precisa que no se trata de algo invisible o lo que no está escrito, sino de efectivizar su presencia en la realidad. La identidad personal se caracteriza, finalmente, por su “exterioridad”.

⁴⁵ Pizzorusso, A. (2016) Lecciones de Derecho Constitucional. Tomo I. España: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 170. 3 Cfr. Lothar, M. (2011) Los derechos de igualdad como principios fundamentales. En: Sieckmann, Jan-R (Coordinador). La teoría principialista de los derechos fundamentales. España: Editorial Marcial Pons, pp. 142.

De la revisión de algunos pronunciamientos jurisprudenciales italianos, especialmente el de la Corte de Casación de 22 de junio de 1985, se advierte cómo a través de ellos se va configurando la noción del derecho a la identidad sobre la base de la percepción de un interés existencial digno de protección jurídica. La sentencia de la Corte Suprema italiana, antes señalada, ha sido determinante en el desarrollo jurisprudencial de la nueva situación jurídica subjetiva relativa a la identidad personal. En dicho fallo se precisa que la identidad “integra un bien esencial y fundamental de la persona, aquel de ver respetado de parte de los terceros su modo de ser en la realidad social, o sea de verse garantizada la libertad de desarrollar integralmente la propia personalidad individual, ya sea en la comunidad en general como en las comunidades particulares”. En el citado fallo⁴⁶ se reconoce que la identidad es un “bien esencial” de la persona. De otro lado, la sentencia en mención resalta que la identidad significa, en buena cuenta, “el modo de ser” de cada persona “proyectada a la realidad social”⁴⁷, remarcándose así la proyección social de la personalidad y con ella, la objetividad que debe siempre acompañar a la determinación de la identidad personal.

Ello se refiere al sujeto en su proyección social, en su dimensión de coexistencialidad. Giacobbe sintetiza esta afirmación jurisprudencial cuando manifiesta que la expresión “identidad personal” es asumida, originalmente, “como signo de la existencia de situaciones jurídicas -o situación jurídica-subjetivas en conexión con la persona, en particular con sus actitudes, o sea como proyección de la persona en la realidad social, mediante la unitaria configuración de sus atributos esenciales.

2.2.- Trascendencia dinámica y estática del documento de identidad

Todo elemento vinculante tiende a definir las características y datos de un individuo, la que sirve para precisar que se trata del titular de la persona que

⁴⁶ CIDH- Ficha técnica- Hermanas Serrano Cruz VS. El Salvador- 2004

⁴⁷ CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS N.º 19: Derechos de las personas LGTBI

lo presenta, que le abre la posibilidad de iniciar cualquier acción a su favor, siendo esto así estamos refiriéndonos a la condición estática de este material de plástico que revela los datos donde el receptor sea una autoridad, un funcionario y cualquier entidad nacional, que necesita corroborar los datos sustantivos que darán inicio a alguna acción, esta situación de identificación convalida las prerrogativas del titular.

En cuanto a lo dinámico, mencionaremos que los actos o negocios jurídicos que establezca el poseedor de este documento y los ejecute tanto para inscribir un nacimiento, solicitar un préstamo, compra o vender, ejercitar el sufragio o cualquier actividad que realice a su favor o en representación de terceros, ese movimiento constituye un emprendimiento propio de la titularidad de este instrumento.

La identidad dinámica trasciende a la estática y se refiere a la “verdad personal o proyecto de vida” de cada sujeto, que se pone de manifiesto a través de la “proyección social” de la persona. “...” La identidad personal... que se proyecta socialmente... es dinámica, se enriquece constantemente, se eleva y se degrada, progresa, involuciona, cambia... tiene una connotación... (con) todo aquello que el ser humano hace en y con su vida...” (Fernández 1992: 25, 87, 88, 89, 108)⁴⁸. La persona, en tanto ser libre, forja su ser y su quehacer y toma decisiones en función del “proyecto de vida” que ha trazado y que va rediseñando de acuerdo a las potencialidades, opciones y circunstancias que enfrenta en el corto, mediano y largo plazo. En cada decisión que toma el ser humano va eligiendo y priorizando aquellas actividades, situaciones y relaciones que lo vinculan con diversos sujetos y bienes, en función de cuán indispensables o importantes las considera para desarrollar su “proyecto de vida”. Continúa su “proyecto de vida”. Continúa el jurista Fernández Sessarego, “...la libertad ontológica -en que consiste el ser humano se plasma en el «proyecto de vida» (y) en todos los demás proyectos que posibilitan el «hacer su vida».

⁴⁸ Carlos Fernández Sessarego -Derecho a la identidad personal- Astrea, 1992 - Lima

De la revisión de algunos pronunciamientos jurisprudenciales italianos, también los peruanos, se advierte cómo a través de ellos se va configurando la noción del derecho a la identidad sobre la base de la percepción de un interés existencial digno de protección jurídica que nos involucra.

Es decir, lo que merece defensa es la identidad real y no aquella aparente o simulada que la persona pueda subjetivamente atribuirse.

La tutela sobre este extremo no ofrece ninguna dificultad tratándose del ordenamiento jurídico nacional. Su protección, como derecho humano fundamental, está prescrito, por primera vez en la legislación peruana, en el inciso 1° del artículo 2° de la Constitución del Perú de 1993. No se pudo introducir en 1984 dentro del Código Civil, pese a la insistencia del ponente del Libro Primero de este cuerpo legal, en razón que los miembros de la Comisión Revisora del Proyecto en tanto consideraban que aún no contaban con los antecedentes que justifican su incorporación. Además de lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución peruana se cuenta con algunos preceptos vinculados a la protección de la identidad, los que deben analizarse. En primer término, cabe señalar que el inciso 8° del artículo 139 de la Constitución, prescribe el principio de no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley. En tal caso, deben aplicarse los principios generales del derecho y el derecho consuetudinario. Esta norma es recogida en el artículo VIII⁴⁹ del Título Preliminar del Código Civil de Perú. Encontramos, además, el artículo 3° de la Carta Magna Nacional de 1993 que es de extraordinaria amplitud. En él se expresa que la enumeración de los derechos de la persona, reconocidos en el primer capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que derivan de la dignidad de la persona, del principio de soberanía del pueblo, del Estado social y democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno. En relación con la protección de la identidad personal, de la verdad individual, cabe recordar que el inciso 7° del artículo 2° de la Constitución del Perú consagra el derecho subjetivo de la persona afectada por afirmaciones inexactas o

⁴⁹ DECRETO LEGISLATIVO N.º 295 Promulgado 24.07.84 -Publicado 25.07.84-Vigencia 14.11.84- Lima- Perú

agraviada en cualquier medio de comunicación, tiene derecho a que ellas se rectifiquen. Este derecho no se confunde con aquel que tutela el honor o la reputación. Ello se desprende del propio texto cuando utiliza la disyunción o entre afirmaciones inexactas y agraviantes de su honor. Si las noticias inexactas no lesionan ni el honor, ni la reputación, ni la intimidad de la persona, comprendemos que lo que se puede afectar es nada menos que su propia identidad personal. Las afirmaciones inexactas, que son falseamientos de la verdad personal, afectan la identidad del sujeto. No otra cosa puede lesionarse de esta manera.

La jurisprudencia destaca la objetividad de la identidad personal entendida en el sentido de correspondencia entre comportamientos externos relevantes del sujeto y la representación de la personalidad.

2.2.1.- Singularidad de los documentos de identidad en el Perú

2.2.1.1.- Documento Nacional de Identidad.

El documento nacional de identidad (DNI)⁵⁰ es un título que se entrega a toda persona que es considerada ciudadana o nacida en el territorio nacional, da lugar a ejercer todos los actos civiles e identifica a las personas, es expedida por un organismo autónomo denominado Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, en adelante RENIEC, tiene como finalidad organizar y mantener el registro de identificación de las personas nativas e inscribir los hechos y actos naturales relativos a la capacidad y estado civil, así como los registros de actos que se ejecuten, finalicen, crean y cualquier acción que sirva para modificar, cambiar o engrosar la historia personal de los habitantes de la nación.

El Documento Nacional de Identidad (DNI) es un documento público, personal e intransferible. Constituye la única cédula de Identidad Personal para todos los actos civiles, de uso obligatorio, para que surta efectos legales debe estar

⁵⁰ LEY N° 26497 Artículo 27.- El uso del Documento Nacional de Identidad (DNI) es obligatorio para todos los nacionales. Su empleo se encuentra sujeto a las disposiciones de la presente ley, el reglamento de las inscripciones y demás normas complementarias.

premunido de las disposiciones legales respectivas, tiene valor identificatorio y no puede ser requisado, es otorgado a todos los peruanos dentro y fuera del territorio nacional, este documento contiene datos mínimos que sirvan para la identificación tal como fotografía del titular, impresión dactilar del índice derecho o del índice de la mano izquierda a falta de este, la denominación del documento, código de identificación, datos de la persona, nombres y apellidos, sexo, fecha de nacimiento, estado civil, firma del titular, siempre y cuando no se presenten impedimentos como imposibilidad permanente de firmar, sea analfabeta y del funcionario público autorizado, fecha de emisión y caducidad, decisión del titular de ceder órganos y tejidos para fines de trasplante después de su muerte.

También contiene un código único de identificación, sobre la cual el Estado y la sociedad los identifica para todos sus efectos, asimismo las personas que son mayores de 60 años no requerirán de renovación alguna y tendrá dicho documento vigencia indefinida.

2.1.1.2.- El Carné de extranjería.

El Carné de Extranjería es el documento que acredita como extranjero a una persona residente en el Perú, surte todos los efectos legales, con excepciones que la ley dispone, por ejemplo, no pueden votar ni ser candidatos a elecciones generales, con la única excepción de que pueden ser elegidos autoridades locales-R.N°0943-2021-JNE, tiene una vigencia limitada dependiendo de la condición migratoria del ciudadano extranjero, además debe encontrarse en territorio nacional, los otorga la Superintendencia Nacional de Migración.

2.2.2.- Otros títulos de identidad⁵¹

2.2.2.1.- Carné de Identidad

⁵¹ DECRETO LEGISLATIVO N.º 1350- Artículo 41º.- Salida del país de asilados y refugiados

El carné de identidad es el documento oficial emitido a las personas extranjeras a quienes se les haya otorgado una calidad migratoria de residente como Diplomático, Oficial, Consular, familiar de oficial, cooperante, intercambio y periodista.

Para las acciones de carácter general donde la ley ordene esta práctica, tiene los mismos efectos jurídicos que el carné de extranjería. Este documento es otorgado por el Ministerio de Relaciones Exteriores

2.2.2.2.- Documento de viaje.

Es un pasaporte impreso que se otorga a las personas que hayan adquirido la condición de refugiados o asilados en el Perú, cuando por alguna circunstancia requieran de este instrumento legal, sea por vencimiento o pérdida del pasaporte de esta persona y por esta condición no pueda recurrir a su país para obtenerlo, debe encontrarse en territorio nacional y es expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

2.3.- Factores que incentivan la informalidad

La clasificación que se les otorga a las personas que realizan acciones como trabajar u otras relacionadas a labores que generan creación de riqueza, al ingreso en la lista de contribuyentes y poder ser sujeto de crédito en las entidades financieras entre otros, son grupos formales, en otro extremo, los que no se encuentran dentro de este contexto al carecer del documento de identidad se internan en el submundo de la informalidad, tanto como para proveer sus propios medios de subsistencia, sus necesidades y realizar sus transacciones, que los resuelven de forma directa sin regulaciones ni intervenciones de terceros, pueden ganar o perder, pueden ser estafados y estafar, pueden ser contratados sin derecho a los beneficios que dicta la norma y también despedidos de igual manera, incluso activar un proceso de corrupción.

La realidad migratoria debe tener sus propios mecanismos de desarrollo, a fin de perfilar la definición del Estado sobre la separación de nacionales y no nacionales, que conlleva a la fragilidad de los mecanismos de inclusión,

asimilación e incorporación en las distintas capas sociales, económicas, jurídicas y políticas, lo que Sayad⁵² denomina pensamiento de Estado: “una forma de pensamiento que refleja, mediante su propia estructura (mental), la estructura del Estado, que así toman cuerpo.” (Sayad, 2002: 367).

Esta uniformidad de trato, debe estar concebida para evitar diferenciaciones o rechazo por razón de raza, nacionalidad, credo religioso o cualquier otra distinción que genere incompatibilidad con estos principios, cuando se establece una vinculación o integración social o comunitaria y en el presente caso, cuando se plasma la vinculación jurídica con el Estado.

Los distintos tratados, convenciones y declaraciones se han referido a refugiados, mas no a solicitantes de la condición de refugiado, lo que da lugar que en todas las legislaciones del mundo referidas al tratamiento del refugio muchas no alcanzan a mostrarse de acuerdo como una realidad la necesidad de que los solicitantes de refugio aun estando en la primera fase del proceso necesitan el reconocimiento de su dignidad como ser humano, a que se les brinde la posibilidad de hacer efectivo el derecho a su identidad como un derecho fundamental; la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sostiene que, “este Tribunal⁵³ ha indicado que el derecho a la identidad se encuentra estrechamente relacionado con la dignidad humana, con el derecho a la vida privada y con el principio de autonomía de la persona. Respecto al derecho a la identidad, esta Corte ha adoptado el término que puede ser conceptualizado, en general, como el conjunto de atributos y características que permiten la individualización de la persona en sociedad y que, en tal sentido, comprende varios derechos según el sujeto de derechos de que se trate y las circunstancias del caso”. El derecho a la identidad puede verse afectado por un sinnúmero de situaciones o contextos que pueden ocurrir desde la niñez hasta la adultez.

⁵² Sayad, 2002: 367). SAYAD, Abdelmalek 2002 La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alla sofferenza dell'immigrante. Milán: Raffaello Cortina, traductor

⁵³ Cuadernillo de jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos N° 19 N.º 19: Derechos Personas LGTBI 36 N.º 19. Si bien la Convención Americana no se refiere de manera particular al derecho a la identidad bajo ese nombre expresamente, incluye sin embargo otros: derechos que lo componen. págs. 34,

De esta forma, la Corte recuerda que la Convención Americana protege estos elementos como derechos en sí mismos, no obstante, no todos estos derechos se verán necesariamente involucrados en todos los casos que se encuentren ligados al derecho a la identidad. Además, el derecho a la identidad no puede reducirse, confundirse, ni estar subordinado a uno u otro de los derechos que incluye, ni a la sumatoria de los mismos. Ciertamente el nombre, por ejemplo, es parte del derecho a la identidad, pero no es su único componente. Sin embargo, este Tribunal ha indicado que el derecho a la identidad se encuentra estrechamente relacionado con la dignidad humana, con el derecho a la vida privada y con el principio de autonomía de la persona (artículos 3 y 7 de la Convención Americana)⁵⁴.

En ese mismo sentido, la Corte comparte lo señalado por el Comité Jurídico Interamericano el cual sostuvo que el derecho a la identidad posee “un valor instrumental para la ejecución de determinados derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de tal manera que su plena vigencia fortalece la democracia y el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales”. Por consiguiente, el mismo se constituye en “un medio para el ejercicio de derechos en una sociedad democrática, comprometida con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y los valores de la democracia representativa, facilitando así la inclusión social, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades⁵⁵” CJI, 2007.

El derecho a la identidad tiene muchas vertientes, históricas, sociales, políticas, ambientales y muchos otros que están ligados intrínsecamente a la existencia del ser humano, si esto se considera que el que nace tiene derecho a un nombre, a una nacionalidad y poder obtener estos datos de una fuente confiable que le otorga el Estado al que pertenece, la identidad no solo se complementa con estas cosas antes dichas sino que trae consigo su historia,

⁵⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) N.º 4534
Artículo 3 Reconocimiento de la Personalidad Jurídica

⁵⁵ NOTA DEL COMITÉ JURÍDICO INTERAMERICANO TRANSMITIENDO RESOLUCIÓN CJI/RES.137 (LXXI-O/07) Y LA “OPINIÓN SOBRE EL ALCANCE DEL DERECHO A LA IDENTIDAD

costumbres, idioma, religión o creencia y en suma a todas las expresiones en que cada ser humano puede expresarlo y hacer uso de ellas sin menoscabo ni limitación que la propia ley le asigna, en estos casos también se manifiesta en la carencia de una identificación sea mediante un documento, una declaración o cualquier medio idóneo que le sirva para realizar las acciones primigenias que todo ser humano es posible de efectuar, también incluye la necesidad que hacer efectivo los derechos sociales, políticos y económicos que le concede la norma en el desarrollo personal e integral de los individuos sin limitación a alcanzar plena realización existencial.

La privación del derecho a la identidad y las carencias legales en la “legislación interna para el ejercicio efectivo del mismo, colocan a las personas en situaciones que le dificultan o impiden el goce o el acceso a derechos fundamentales, creándose así diferencias de tratamiento y oportunidades que afectan los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación y obstaculizan el derecho que toda persona tiene al reconocimiento pleno a su personalidad jurídica”. CIDH-2003⁵⁶. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.

En virtud de las obligaciones internacionales, las leyes que restringen el igual goce de los derechos humanos por toda persona son inadmisibles y el Estado está en obligación de suprimirlas. Además, por tener el carácter de *erga omnes* “estas obligaciones” pueden ser aplicables a terceros que no sean parte de la Convención que las reconoce.

Dicho esto, cuando nos referimos al migrante como la persona que, de forma voluntaria traslada su residencia habitual de un lugar a otro, con la intención de instalarse dentro del propio país en un lugar diferente o va en busca de

⁵⁶ Beatriz Eugenia Suárez López- Édgar Hernán Fuentes Contreras Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. Concepto y desarrollo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*Revista Prolegómenos - Derechos y Valores - pp. 65-80, 2015, II

otro país de destino, por un período de tiempo más o menos largo, si encuentra seguridad y tranquilidad, en la búsqueda de posibilidades para mejorar sus condiciones de vida. La categoría genérica de migrante incorpora la noción de inmigrante si la situación migratoria se observa desde la perspectiva de quien llega a un país de acogida y la de emigrante si lo hace desde la figura del país de origen del que sale la persona que se desplaza.

Según el autor, ha pasado de haber sido un derecho inherente de toda persona de movilizarse en el planeta debido a razones personales, económicas y políticas que deben preservarse si deseamos una integración planetaria, a otro donde las personas son castigadas, impedidas o restringidas en sus movimientos, con consecuencias, muchas veces, fatales como suceden con los refugiados que cruzan el Mar Mediterráneo. Altamirano T.⁵⁷.

También se trata de un fenómeno estadístico, que precisa de un análisis cuantitativo muy complejo. De hecho, uno de los grandes problemas que se asocian al estudio del fenómeno migratorio tiene que ver con las dificultades de conocer exactamente las dimensiones numéricas de los desplazamientos migratorios. Los datos estadísticos (ACNUR 2019) en materia de migraciones se usan para describir, reflejar y respaldar un mejor entendimiento de lo que está sucediendo y para tomar decisiones más informadas sobre políticas que puedan relacionarse con todas las facetas de la migración, particularmente las políticas de control de flujos y las de integración. Sin embargo, la realidad nos demuestra que, a pesar de la importancia de los datos numéricos, no existen datos cuantitativos sobre el fenómeno migratorio suficientemente fiables, con lo que la adopción de decisiones respecto del diseño de políticas públicas al respecto se produce a espaldas de estos datos. Ciertamente es que se trabaja tanto a nivel nacional como a nivel internacional para solventar esta carencia, pero no lo es menos que el objetivo a alcanzar es aún todavía lejano.

El derecho a la libertad de movimiento, a que antes nos hemos referido líneas arriba, es un principio fundamental en el contexto de la migración

⁵⁷ Altamirano T, 2017, Migraciones internacionales en el Perú, hacia una apertura de oportunidades múltiples, págs. 24,25

internacional, que se halla en los instrumentos internacionales antes glosados, pero contradictoriamente uno de estos catálogos legales señala, el derecho a “inmigrar”, esto es a entrar en un país del que uno no es nacional sin ningún límite. Contrario sensu la Declaración Universal⁵⁸ establece que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado” y se afirma que “Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país”, a lo que se añade que “Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado”, que “en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” y que “Toda persona tiene derecho a una nacionalidad”, de modo que “A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”. Por su parte, agrega que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto”⁵⁸. En síntesis, el derecho a la libertad de movimiento supone que cualquier persona que se encuentre legalmente dentro del territorio de un Estado tendrá, en dicho territorio, el derecho a la libertad de movimiento y la libertad para elegir su lugar de residencia.

También implica que todas las personas tienen libertad para salir de cualquier país, incluyendo el suyo, es decir, si comprende un derecho a “emigrar” al que va aparejada la prohibición de privar de manera arbitraria a una persona de la franquicia de entrar, de regresar, a su propio país. Pero, en ningún caso, se reconoce un privilegio a “inmigrar” y por tanto no se puede considerar la existencia de una obligación, por parte de los estados firmantes de estos dos

⁵⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos- artículo 13.

documentos internacionales, de admitir indiscriminadamente en el territorio nacional a cuantos tengan a bien querer acceder al mismo.

Partiendo, por lo tanto, de la negación de la existencia normativa del derecho a inmigrar, tal ausencia lleva aparejada la afirmación de que cada país goza de la soberanía precisa para decidir a qué personas, que no gozan de la nacionalidad de dicho país los admite. Las migraciones como objeto de interés de las políticas públicas del Estado, se les permite o no entrar en el territorio nacional, así como para decidir en qué condiciones se realiza la entrada, y cuál es el estatuto de la persona migrante una vez producido el ingreso al país. Estas facultades implícitas en el vacío que se genera al no reconocer un derecho a inmigrar, exigen que el mismo desarrolle una política de control de flujos que determine en qué condiciones permitirá el acceso al territorio estatal de quienes no son nacionales y los colocan en la tesitura de tener que desarrollar una política de integración, para el supuesto de que su política de control de flujos de lugar a la permeabilidad de la frontera y por tanto presuponga la admisión de ciudadanos de origen extranjero en el país.

La migración como fenómeno de movimiento de grupo de personas, implica un cambio o metamorfosis de los genes, tanto cuando entran en contacto con el grupo poblacional que los recibe o lugar donde se instalen para vivir o que por su propia naturaleza puedan modificarse sea por la necesidad de buscar protección frente a un medio agreste que puede ser, provocado por algún fenómeno de la naturaleza o por la unión de grupos distintos de personas que pertenecen a comunidades desconocidas para hacer frente a una amenaza o para mejorar sus relaciones dentro de la comunidad de acogida, que por esa situación de traslado migratorio o protección tanto personal como del grupo social, pueden ocasionar tales mutaciones. Estos cambios genéticos pueden manifestarse para hacer frente a los retos del medio ambiente, a las nuevas competiciones y a las formas de supervivencia experimentadas.

Estos hechos se dan muy a menudo en la naturaleza animal, por ejemplo en el mundo de las aves se produce este fenómeno con el fin de protegerse de sus depredadores, ciertas especies, cambian de plumaje en las épocas de

invierno, cuando hay nieve las plumas se tornan de color blanco y en verano retornan a su color natural, para adaptarse a su entorno y no ser descubiertas fácilmente por un depredador, esta información las transmiten mediante sus genes a las generaciones posteriores, es decir a sus pollitos.

El fenómeno migratorio a menudo es una combinación de varios hechos que determina el abandono de su lugar de origen, el socio habitacional es la que previniendo una situación conflictiva producto de la escasez de agua, alimentos, recursos naturales, por el descenso de su calidad de vida, de la violencia social y la inseguridad creciente, elige salir a alguna región o país para mantener su estándar de vida o porque en su país no pueden alcanzar un medio digno que les permita crecer como personas y consecuentemente de los familiares como hijos, esposa y otras vinculadas a éste.

En el año 2015⁵⁹, más de 19.2 millones de personas huyeron de desastres en 113 países, estos hechos desplazan en un porcentaje de tres a diez veces más personas que los conflictos armados en todo el mundo. Esta cifra ha sido superada porque en el año 2017 se han producido acontecimientos graves como la agudización del conflicto en Venezuela, en Nigeria, en varios países de África y otros más.

La denominación de migrante se confunde con la de refugiado a pesar de tener calificación distinta al que mencionamos líneas arriba, que según el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), define a los refugiados como personas que huyen de conflictos armados o persecución. Con frecuencia, su situación es tan peligrosa e intolerable que deben cruzar fronteras internacionales para buscar seguridad en los países cercanos y, entonces, convertirse en 'refugiados' reconocidos internacionalmente, con acceso a la asistencia de los Estados, el ACNUR y otras organizaciones. Son reconocidos como tal, precisamente porque es muy peligroso para ellos volver a su país y necesitan protección en algún otro lugar.

⁵⁹ Informe Técnico: El Riesgo del Desplazamiento Humano Inducido por Desastres América Central y el Caribe-noviembre 2013-Publicado por el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC) Consejo Noruego para Refugiados (NRC) Suiza.

Para estas personas, la denegación del asilo tiene potencialmente consecuencias mortales y los migrantes carecen de estos argumentos especiales, por tener fines y causas distintas por las que abandonan su país.

El derecho internacional define y protege a los refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como otros instrumentos legales, tales como la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África de 1969, o la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, continúan siendo la piedra angular de la moderna protección de los refugiados que esta última solo es aplicable en algunos países de la región. Los principios legales que engloban el término de refugiado han permeado innumerables leyes y costumbres internacionales, regionales y nacionales. La Convención de 1951 define quién es un refugiado, señalando como la persona que tienen un temor fundado de persecución por amenaza, violencia o por pertenecer a determinado grupo social, por nacionalidad o religión o por tener abierta discrepancia con el sistema político en su país de origen y delimita los derechos básicos que los Estados deben garantizar a los refugiados. Uno de los principios fundamentales establecidos en el derecho internacional es que los refugiados no deben ser expulsados o devueltos a situaciones en las que su vida y libertad estén en peligro.

La protección de los refugiados tiene muchos ángulos, estos incluyen la protección contra la devolución a los peligros de los cuales han huido; el acceso a procedimientos de asilo bajo estándares internacionales aceptados; y medidas que garanticen que los derechos humanos básicos sean respetados, que les permitan vivir en condiciones dignas y seguras y que los ayuden a encontrar una solución a más largo plazo. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de esta protección. Por lo tanto, el ACNUR trabaja de forma cercana con los gobiernos, asesorándolos y apoyándolos en lo que necesiten para implementar sus responsabilidades.

Los migrantes que eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas para

encontrar trabajo en mejores condiciones o educación, por reunificación familiar o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno, a estos se les denomina migrantes económicos.

Para los gobiernos esta distinción es importante. Los países tratan a los migrantes de conformidad con su propia legislación y procedimientos en materia de inmigración, mientras asisten a los refugiados aplicando normas sobre el asilo y la protección de los refugiados, que están definidas tanto en la legislación nacional, como en el derecho internacional. Los países tienen responsabilidades específicas hacia cualquier persona que solicite asilo en su territorio o en sus fronteras. El ACNUR ayuda a los países a enfrentar sus responsabilidades de asilo y protección.

La política tiene forma de intervenir en estos debates, confundir refugiados y migrantes puede tener serias consecuencias en la vida y la seguridad de los refugiados, al mezclar los dos términos se desvía la atención de las salvaguardas legales específicas que los refugiados requieren, asimismo puede perjudicar el apoyo público hacia los refugiados y la institución del asilo en un momento en que los refugiados más que nunca necesitan dicha protección.

Consecuentemente necesitamos tratar a todos los seres humanos con respeto y dignidad y asegurarnos de que los derechos humanos de los migrantes sean respetados, al mismo tiempo, también necesitamos proveer una respuesta legal adecuada para los refugiados, debido a su problemática particular.

En Europa el gran número de personas que han llegado este año y el año pasado en embarcaciones a Grecia, Italia y demás lugares. Surge la pregunta ¿Quiénes son ellos? ¿Refugiados o migrantes?

De hecho, son ambos. La mayoría de las personas que han llegado este año a Italia y Grecia, en particular, proceden de países afectados por la guerra o

que son considerados como países expulsores de refugiados y por lo tanto requieren protección internacional. Sin embargo, una parte más pequeña de ellos procede de otros lugares y para muchas de estas personas el término 'migrante' sería el más apropiado.

La lectura de la norma que regula el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado contiene muchos vacíos en lo que respecta al documento de identidad, esta situación no otorga ningún visado de seguridad respecto de este documento que lo acredite como persona con capacidad para cumplir con sus obligaciones ni tenga acceso a los servicios básicos que concede la ley y los instrumentos internacionales suscritos por el Perú, referido a todo aquel que se encuentre en territorio peruano, cuyas necesidades se presentan cada día como el de tener un puesto de trabajo para poder velar por su propia subsistencia, hasta un seguro de salud o realizar otros actos civiles en general, poder unirse a los Colegios profesionales que exige el Carné de Extranjería para su incorporación”⁶⁰.

Estos antecedentes sirven de sustento para el inicio de la presente investigación porque permitirá identificar las necesidades de los solicitantes de refugio, que se encuentran en nuestro país y requieran asistencia pública así como nuevas medidas de socorro que sirvan de base para modificar la legislación actual y adecuar a los estándares internacionales la estructura legal así como su alcance, también repercutirá sobre la población local que en la coyuntura actual hay un porcentaje considerable de personas solicitantes de refugio que no tienen los medios necesarios para hacer posible su inserción en la comunidad ni otro medio que los identifique como tales, para cumplir con su respectivo rol.

⁶⁰ Ídem Resolución del Consejo Nacional N° 180—CN-CMP-2019, Directiva de procedimiento de inscripción en el Registro de Matrícula para la Colegiatura en el Colegio Médico del Perú, del procedimiento que señala en el numeral 11, que resulta siendo imprescindible para el ejercicio de su profesión, también señala en cada una de sus normas internas la exigencia de la presentación de un documento de identidad

Agregamos que según la regla del refugio que cuando hayan desaparecido las circunstancias por las que el refugiado fue reconocido como tal y mediando el interés de éste por permanecer en el país, la Comisión Especial, previamente a establecer el cese de la condición de refugiado, coordinará con la Dirección General de Migraciones y Naturalización con la finalidad de facilitar dentro del ámbito de la ley, el “cambio de la calidad migratoria respectiva”.

Por otro lado, esta situación legal de indefensión que sitúa a las personas que han ingresado de forma irregular al país para solicitar protección estatal de acuerdo a las prerrogativas del Estatuto de los Refugiados, este tratamiento debe ser similar a los que ingresan de manera regular, la situación especial de una persona que invoca la protección del Estado es porque en muchos casos se hace difícil obtener la documentación necesaria para el ingreso regular a un país, más aún en circunstancia de la persecución si es iniciada por el propio Estado, quien tiene todo el poder administrativo de ordenar que no se le otorgue determinado documento de identidad que precisa para abandonar su país, como es el pasaporte, por ser incómodo al régimen o porque se le persigue por alguna disidencia o es un peligro contra el sistema en su país, frente a estas circunstancias muchas veces tienen que ingresar sin documentos, por cualquier lugar o con documentación irregular, porque de ese modo protegen su vida o su libertad y buscan un lugar donde resguardar estos bienes individuales y poder abandonar su país de origen. En muchos casos, pueden tener el perfil para calzar en el refugio, sin embargo, si esta situación se mezcla con el beneficio económico deja de ser una persona de interés para el refugio.

Una de las bondades del Decreto Legislativo N° 1350⁶¹, donde señala que “la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores ponen en conocimiento de las autoridades competentes las

⁶¹ Decreto Legislativo N° 1350 Artículo 11°.- Personas extranjeras en situación de vulnerabilidad

-Herramienta para identificar la vulnerabilidad- Identificar y abordar la vulnerabilidad: una herramienta para sistemas de asilo y migración- Internet: www.idcoalition.org DACNUR e IDC, 2016

situaciones de vulnerabilidad en que se encuentren las personas migrantes, para la adopción de las acciones administrativas o jurisdiccionales que correspondan para la protección de sus derechos, en particular las referidas a niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales. En muchos casos la CEPR reconoce como refugiados a estas personas en aplicación de los términos de la Declaración de Cartagena de 1984.

La Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los instrumentos internacionales relacionados con la protección de migrantes, refugiados y desplazados, señalan que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. También que “los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”, pero matiza el alcance de este mandato el mismo precepto al reconocer que “los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”, asimismo condena la discriminación contra alguna nacionalidad en particular, con lo que es límite inequívoco, entre otras a la práctica habitual como la obtención o expedición de visados en función del particular origen nacional del solicitante.

En fin, como lo dijimos líneas arriba, a modo de ilustración complementaria porque exige el propio trabajo, debemos agregar que la migración cuando no es regular no es segura, puede endurecer los procedimientos de ingreso en las fronteras de cada Estado, poniendo en riesgo a las personas que realmente necesiten esta protección y a causa de ello puedan ser devueltos a su país de origen y puedan sufrir cualquier atentado o privación de su libertad.

2.4.- Análisis jurídico del derecho a la identidad⁶²

2.4.1.- Orígenes

El nombre, la nacionalidad, los vínculos familiares y el registro no hacen nacer el derecho a la identidad, este es un derecho que preexiste como parte indisoluble de la dignidad originaria de las personas, sujetos y titulares plenos de derechos y libertades fundamentales, cuyo ejercicio están obligados a garantizar los Estados.

El nombre, por ejemplo, es parte del derecho a la identidad, pero no el único, que también se incluyen ciertos derechos que contiene la Convención sobre los Derechos del Niño, sin embargo, al mencionar los demás vínculos con otros principios esenciales como el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y el derecho a la igualdad, tiende a amplificarse esta gama legal en estos extremos.

Se tiene en cuenta de forma particular que el derecho a la identidad es tanto un derecho en sí mismo como de un derecho que es esencial como medio para el ejercicio de otras acciones de naturaleza política, económica, social y cultural.

La personalidad jurídica como uno de los conceptos básicos propios del derecho y de los que parte la presente investigación sobre el estudio de la asistencia pública a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado.

Podemos inferir que denominar nacional o extranjero, tiene significación distinta en cada legislación, sin embargo para el derecho internacional o los tratados relacionado al tema de los extranjeros, suele tener similares

⁶² Ley N° 26497- LEY ORGANICA DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACION Y ESTADO CIVIL-RENIEC- artículo 29

perspectivas, por cuanto ya no perfila una marcada diferencia entre la persona original del lugar como el extraño que viene a ocupar dicho lugar o un espacio en ella, en este caso el foráneo también, una vez admitido en otro territorio distinto al suyo, adquiere los mismos derechos y obligaciones, por lo tanto puede ejercer en igual medida que un nacional todos los actos inherentes a éste, con mínimas limitaciones.

Las diferencias, se van diluyendo gradualmente en esta época del conocimiento, de la digitalización y de la transparencia holística de las personas.

La identidad puede vislumbrarse desde dos vertientes, la primera la de movimiento y la de reposo, en cuanto al primero, de movimiento, cuando se hace uso de este recurso para desarrollar la personalidad o el objetivo que quiere alcanzar como persona y la segunda, de reposo, cuando el documento señala e identifica a la persona, como titular de dicho elemento.

La identidad es un derecho fundamental, destacado en la Constitución del Estado, así como en la Convención de 1951 denominado Estatuto para los Refugiados y en otros instrumentos internacionales, ya mencionados.

Ello implica el reconocimiento o la existencia legal de una persona, el de tener un nombre y apellido que lo identifique y con eso pueda acceder a los servicios que se dispone dentro de la sociedad y realizar actos de naturaleza civil como contratos, ventas, y demás actos que dentro del territorio nacional exigen poseer un documento de identidad para ejecutar estas acciones.

Tener un documento de identidad enlaza la interrelación de las personas dentro de una comunidad, genera inclusión y todo cuanto por derecho le pueda corresponder, porque es identificable, el hecho de no poseer una identificación lo hace excluible dentro de una sociedad, sin posibilidad de hacer uso de derechos fundamentales como a la salud, el trabajo y demás valores que hacen que una persona se desarrolle y tenga una existencia positiva. Asimismo, también reconoce el derecho a la identidad la Convención

Americana sobre Derechos Humanos, a quien no tiene protección legal y carece de las oportunidades de beneficiarse de los mecanismos que esta le ofrece, a fin de ejercer una garantía nomotética efectiva.

Este enunciado legal tiene diferentes fases de desarrollo enfocado desde las distintas disciplinas diversas, sin embargo restringiéndose nuestro estudio a los alcances jurídicos del tema, teniendo como base la jurisprudencia existente, el derecho internacional consuetudinario y los acuerdos que contienen los principales instrumentos internacionales tanto de nivel regional y universal que incluyen también la Declaración de los Derechos del Niño, en fin el derecho a la identidad es inconfundible a la definición de ser humano como elemento jurídico y de obligaciones, puesto que la persona que careciere de esta consideración sería un ser presente físicamente, pero ignorado por las normas y la sociedad es decir se convertiría en un ser intangible, no podría generar actos reglamentarios, estaría reducido a una expresión mínima, hasta en desmedro de la propia comunidad, porque es de su máximo interés tener reconocidos a todos sus integrantes para su propio desarrollo y bienestar.

Tampoco, puede confundirse con sólo uno de sus elementos. El derecho a la identidad nunca puede reducirse a la simple sumatoria de ciertos derechos que incluye la Convención sobre los Derechos del Niño. Puesto que la redacción que hace la Convención sobre los Derechos del Niño, no implica necesariamente que los elementos allí citados sean todos los que corresponden al derecho a la identidad. Este ejercicio es indisociable de un registro y de un sistema nacional efectivo, accesible y universal que permita proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su reconocimiento, tomando en cuenta de forma particular que este derecho es tanto un derecho en sí mismo, tal un derecho que es esencial como medio para el ejercicio de otros derechos de naturaleza multifacética. Como consecuencia del ejercicio de este principio, hay un procedimiento para la inscripción después del nacimiento y un deber del Estado de tomar las provisiones necesarias para este fin. Así pues, el registro de nacimiento se convierte en un instrumento primario y punto de partida para

ejercer la personalidad jurídica ante el Estado y los particulares, para actuar en condiciones de igualdad ante la ley⁶³.

Este principio, a su vez, tiene un valor instrumental para el ejercicio de determinados actos de naturaleza civil que en conjunto protegen toda la gama mencionada, de tal manera que su plena vigencia fortalece la democracia y el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. Constituye, por consiguiente, un medio para el ejercicio de derechos en una sociedad liberal, comprometida con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y los valores de la democracia representativa, facilitando así la inclusión social, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades.

La privación de este derecho o las carencias legales en la legislación interna para el ejercicio efectivo del mismo, colocan a las personas en situaciones que le dificultan o impiden el goce o el acceso a derechos fundamentales, creándose así diferencias de tratamiento y oportunidades que afectan los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación y obstaculizan el derecho que toda persona tiene al reconocimiento pleno a su personalidad jurídica, a eso está dirigido el planteamiento de los fundamentos de la vinculación de la asistencia pública a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha hecho alusión al derecho a la identidad. Así, en el Caso de las Hermanas Serrano Cruz V. El Salvador (2004), la Comisión mantuvo que el derecho a la identidad “ha sido reconocido por la jurisprudencia y la doctrina tanto como un derecho autónomo, así como expresión de otros derechos o como un elemento constitutivo de éstos”, y que el mismo “está íntimamente asociado al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al derecho a tener un nombre, una nacionalidad, una familia y a mantener relaciones familiares”.

⁶³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Artículo 2°.- 2. A la igualdad ante la ley.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que, en la actual etapa de la evolución del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*.

De la revisión de algunos pronunciamientos jurisprudenciales italianos, especialmente de la Corte de Casación de 22 de junio de 1985, se advierte cómo a través de ellos se va configurando la noción del derecho a la identidad sobre la base de la percepción de un interés existencial digno de protección jurídica.

La sentencia de la Corte Suprema italiana, antes señalada, ha sido determinante en el desarrollo jurisprudencial de la nueva situación jurídica subjetiva relativa a la identidad personal. En dicho fallo se precisa que la identidad “integra un bien esencial y fundamental de la persona, aquel de ver respetado de parte de los terceros su modo de ser en la realidad social, o sea de verse garantizada la libertad de desarrollar integralmente la propia personalidad individual, ya sea en la comunidad en general como en las comunidades particulares”.

En el citado fallo se reconoce que la identidad es un “bien esencial” de la persona. De otro lado, la sentencia en mención resalta que la identidad significa, en buena cuenta, “el modo de ser” de cada persona “proyectada a la realidad social”, remarcándose así la proyección social de la personalidad y, con ella, la objetividad que debe siempre acompañar a la determinación de la identidad personal.

El derecho a la identidad⁶⁴ nace desde la concepción del ser humano hasta su nacimiento donde se configura el reconocimiento de su personalidad jurídica con los nombres y apellidos que le designan los padres y esto se plasma en la partida que debe extender en nuestro caso la Oficina de Registros Civiles instalado en cada gobierno local, regional o nacional, así

⁶⁴ Carlos Fernández Sessarego- Daño a la Identidad Personal Miembro del Comité Consultivo THEMIS - Revista de Derecho- págs. 245-261

como en los centros hospitalarios y otras dependencias encargadas de efectuar estos registros pertenecientes al Estado con un valor legal que le servirá de por vida cuando utilice para los distintos actos sociales, políticos o económicos.

Con este instrumento legal se obtiene un documento de identidad que le servirá para la caracterización como tales y realizar cualquier otra acción que pueda efectuar esta persona a lo largo de su vida. Incluso algunos de los referentes ordinariamente objetivos no sólo pueden ser vistos simultáneamente, desde una perspectiva subjetiva, sino también objetiva que permite visualizar y formalizar la personalidad jurídica en todos los momentos de su vida.

2.5.- Argumentos legales

La norma interna como las convenciones y tratados forman un conjunto de mecanismos legales que sustentan el derecho para que toda persona tenga acceso a poseer un documento de identidad, asimismo nuestra constitución determina que toda persona tiene derecho a una identidad y se le reconozca como tal en todos los actos que necesite acreditar tal condición; cabe destacar que este derecho no puede ser menoscabado, ni confundido tampoco subordinado a ningún otro derecho, pues se encuentra relacionado íntimamente con la dignidad humana, con la libertad y sus acciones privadas. Sin un documento que acredite la identidad de una persona es imposible cumplir con esta disposición legal puesto que cualquier acto de representación, de un ejercicio civil, económico o de cualquier otra índole donde sea necesario el uso y la presentación de un documento de identidad que sirva de medio para conocer de que persona se trata, al no poseerlo estas personas no tendrán la posibilidad de materializar el ejercicio de los derechos que consagran los instrumentos legales antes mencionados.

Esta realidad obliga a los estados a insertar dentro de las normas internas la disposición de que toda persona en cualquier circunstancia debe estar identificada con un documento idóneo como es el denominado documento de

identidad, en nuestro caso el DNI y de los extranjeros el Carnet de Extranjería o un documento similar. La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989, la Constitución Política de 1993 y el Código de los Niños y Adolescentes vigente en nuestro país ordenan el goce de este derecho fundamental.

2.6.- Doctrina que sustenta la obtención del documento de identidad

Toda persona tiene derecho a la identidad como un valor supremo, la Constitución del Estado lo señala, así como indica que la entidad encargada de la emisión de estos documentos a los peruanos debe ser el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en el caso de los extranjeros el Ministerio del Interior a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH- 2007 declara⁶⁵ en el cuadernillo de jurisprudencia número 19 y en la opinión del Comité Jurídico Interamericano sobre “El alcance del derecho a la identidad”, señala “Que constituye un medio para el ejercicio de derechos en una sociedad democrática, comprometida con el ejercicio efectivo de la ciudadanía... Y los valores de la democracia representativa facilitando así la inclusión social, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades”. Agregando a esto la posición del Tribunal Interamericano quien ha indicado “Que el derecho a la identidad se encuentra estrechamente relacionado con la dignidad humana, con el derecho a la vida privada y con el principio de autonomía de la persona”

Esta situación hace más profunda y obligatoria la consecución de la modificación de la norma para dotarles a los solicitantes de la condición de

⁶⁵ Resolución CJI/doc. 276/07 Rev. 11515 OEA, Comité Jurídico Interamericano, Opinión “sobre el alcance del derecho a la identidad”, de 10 de agosto de 2007, párr. 16. Pág. 36. 71º PERÍODO ORDINARIO DE SESIONES OEA/Ser.Q 30 de julio al 10 de agosto de 2007 CJI/doc.276/07 rev.1 Rio de Janeiro, Brasil 10 agosto 2007 Original: español opinión aprobada por el comité jurídico interamericano sobre el alcance del derecho a la identidad i. Origen y contenido de la solicitud de opinión.

refugiado del documento de identidad acorde con lo señalado y sustentado en las distintas vertientes doctrinarias que soportan nuestra convicción.

2.6.1.- Limitaciones de los que tienen protección transitoria del refugio para acreditar su personalidad jurídica.

Las personas que invocan el refugio, deben saltar la valla que determina la norma para ser reconocido como refugiado, es decir desde la primera entrevista con el personal especializado, quien analizará si los elementos que presenta el solicitante calzan en los presupuestos de la norma para alcanzar la protección jurídica en la condición de refugiado y que en esta posición la norma no les permite tener acceso a un documento de identidad, mientras tanto, no pueden establecer las pautas para generar una visión clara del problema de identidad tal como señala la norma cuando se refiere a la identificación como persona física y real o cuando quieren realizar cualquier transacción comercial, laboral o civil y hasta la incorporación a una corporación profesional que le permita ejercer y desarrollar su profesión, consecuentemente constituye un muro que trasponer ese es el objetivo de este estudio.

El documento de identidad enfocado en sus dos dimensiones; la primera formal o estática y la otra dinámica, en lo referente a la primera está circunscrita a la denominación del nombre como definición plena escrita en un documento que acredita a una persona como titular de dicho instrumento legal. La segunda en la función más eficiente que le otorga a la persona para poder realizar acciones o transacciones, acuerdos, contratos y cualquier acto de naturaleza civil, comercial o laboral como garantía de su titularidad.

La falta de esta disposición en la nomenclatura legal nacional referida a los solicitantes de refugio limita no solamente en el uso y goce de un derecho humano primordial, sino también la capacidad de insertarse en estos niveles de la actividad humana y vulnera el derecho fundamental a la identidad. Es una trabazón al proceso de inserción en la comunidad de acogida y contrae sus aportes y participación social o financiera, con impacto negativo en la

fluidez de la economía y demás áreas relacionadas con la actividad de estas personas, incluso limitando al Estado de la percepción de fuentes de tributación.

Además, resulta que el Estado como garante del estado de derecho, tiene como obligación la tutela del derecho fundamental⁶⁶ de las personas que se encuentran dentro del territorio nacional, al no incorporar dentro de la legislación una disposición tal como lo planteamos, a fin de que no se le señale al Estado como un ente que no cumple a cabalidad el rol de darle seguridad jurídica efectiva a las personas que se encuentran en el territorio nacional dotándoles de un documento que le abra las puertas a la participación, uso efectivo de ese derecho y acceso a las oportunidades.

2.7.- Presentación de la propuesta de solución del problema

En la actualidad, las migraciones, sobre todo en dirección sur-norte, no tienen nada de regulares, ordenadas y seguras, dado que son movimientos de poblaciones de carácter forzoso, sea por conflictos armados, desastres naturales u otras causas cuyos protagonistas tienen como única alternativa la migración, utilizando la mayoría de las veces vías clandestinas y ayudados por pasadores de fronteras definidos desde arriba únicamente como traficantes de personas.

El interés del presente estudio está diseñado para presentar el planteamiento científico dirigido a modificar entre otros el artículo 14 de la Ley N°27891, que es denominado Ley del Refugiado, que dentro de toda su extensión señala la disposición de otorgar un documento que lo acredita como solicitante de refugio y no como documento de identidad.

⁶⁶ Opinión Consultiva – OC-18/2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Corte Interamericana de Derechos Humanos opinión consultiva oc-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados.

La norma actual precisa: Ley N° 27891 Ley del Refugiado. Artículo 14.- “Del documento provisional de trámite. Mientras se encuentra en trámite la solicitud de refugio, la Comisión Especial para los Refugiados expide al solicitante un documento que acredite que su caso se encuentra en proceso de determinación, lo cual no significa el reconocimiento de la calidad de refugiado”.

Tal como puede colegirse del texto mismo de la norma, limita el ejercicio de los básicos derechos civiles, tampoco pueden acceder a elementales bienes o servicios, porque el carné de solicitante de refugio, no es un documento de identidad tal como expresamente lo señala la norma que es materia del presente estudio y que se pretende su modificación.

El término así descrito en la norma precisa de la modificación con la expresión de que todo solicitante de refugio debe obtener el documento de identidad expedido por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores. Teniendo en cuenta que las solicitudes de refugio tienen una duración aproximada de 60 días para su calificación, sin embargo, puede ser prorrogado por la Comisión Especial para los Refugiados en forma indefinida, todo este tiempo de indefinición estas personas tienen que buscar una fuente de ingresos mediante un puesto de trabajo, en otras ocasiones necesitan el reconocimiento de los títulos universitarios, para tal efecto le solicitan el carné de extranjería, cuando por la naturaleza de la profesión en caso de los médicos e ingenieros y otros para la incorporación en dichos colegios deben presentar un documento de identidad, sin ello no es posible la colegiatura y consecuentemente no pueden trabajar como tales.

2.8.- Postura personal con fundamento teórico

Los solicitantes de la condición de refugiado, en su posición de seres humanos dotados de derechos y obligaciones, tienen en las normas internacionales las herramientas que necesitan para que no sean conculcados y reclamen su vigencia para el pleno desarrollo personal, su identificación como tal y exigir

su cumplimiento hacia la realización total como ser viviente, que le permita no solo su realización individual, sino familiar y social, en esta tarea de apoyo legal son los tratados, las convenciones y demás actos de los estados que en toda su dimensión soberana tienen la capacidad de suscribir y ratificar o modificar estos instrumentos jurídicos.

La identidad como sello característico de una persona, considera aspectos diversos que conllevan a que el individuo se reconozca a sí mismo y se distinga de las demás, presentándose con un nombre y apellido. Un documento de identidad, es un instrumento que permite no solo identificar a una persona, sino también le facilita realizar actividades de diverso orden, así como la ejecución de derechos fundamentales, la supresión de un documento de identidad o la no tenencia del mismo puede acarrear una eventual vulneración o amenaza de vulneración a este derecho fundamental y podría conducir a sufrir un daño de mayor envergadura.

La igualdad es un derecho esencial que está consagrado en el artículo 2° de nuestra Constitución⁶⁷: "(...) toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra, en ese sentido, el Tribunal Constitucional ha precisado que estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas exigir un trato igual a los demás, sino en ser tratadas del mismo modo que quienes se encuentran en una idéntica situación Cfr. STC 02835-2010-AA, fundamento jurídico N° 38. Adicionalmente, se ha establecido que el derecho a la igualdad puede entenderse desde dos perspectivas:

- Igualdad ante la ley e igualdad en la ley. La primera de ellas está referida a la norma aplicable a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la disposición normativa.
- La segunda implica que un mismo órgano no puede modificar arbitrariamente el sentido de sus decisiones en casos sustancialmente

⁶⁷ Cfr. STC 02835-2010-AA, fundamento jurídico N° 38 Exp. N° 02835-2010-PA/TC LIMA

iguales.

- Finalmente, el derecho a la igualdad debe complementarse con las categorías de diferenciación y discriminación.

La diferenciación, está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio; es decir, se estará frente a una diferenciación cuando el trato desigual se funde en causas irrazonables, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable

En este extremo, el artículo 14 de la Ley N° 27891 Ley del Refugiado, considera la expedición de un documento provisional mientras se encuentra en trámite la solicitud de refugio, lo cual no significa el reconocimiento de la calidad de refugiado. Dicho documento no es un instrumento de identidad, solo faculta al solicitante a permanecer en el país mientras su solicitud se resuelve en forma definitiva y lo autoriza provisionalmente a trabajar. La vigencia del documento provisional es de 60 días hábiles, pudiendo ser renovado a criterio de la Comisión Especial para los Refugiados. Este plazo es exiguo porque el Perú no cuenta con el suficiente personal calificado para cumplir este propósito.

Esta posición sitúa al solicitante de la condición de refugiado en un estado de extrema vulnerabilidad, al no poder ejercer los derechos fundamentales que consagra tanto la Constitución del Estado, así como los instrumentos internacionales relativos a la protección de estos derechos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. lo que conlleva al análisis y a la posterior propuesta de modificación de la citada norma a fin de poner en vigencia plena los derechos fundamentales como el acceso a los servicios esenciales, a la ejecución de actos civiles, entre otros.

2.9.- Argumentación legal.

La Constitución del Estado garantiza entre otros el derecho a la identidad como medio de realización personal, que tienen como efecto la

materialización de los derechos que pueden ejercer como una actividad, una acción o la adquisición de obligaciones, esta circunstancia se encuentra avalada por las distintas convenciones y tratados referentes al estatuto personal que salvaguardan sus derechos en cualquier lugar donde se encuentren, que solo por el hecho de ser una persona dotada de capacidad civil puede gestionar, tramitar o hacer determinado uso de un documento de identidad que está obligado a otorgárselo el país donde se halle.

Nuestro Código Legal en el numeral 2° inciso 1°, señala el derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar, que son argumentos básicos para una sociedad de prosperidad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, marca que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. ...” DUDH-1948 y todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

El Pacto de Derechos Civiles y políticos, invoca a su vez que las libertades que tiene el ser humano para realizar cualquier actividad legal en su provecho. Los gobiernos al adoptar la Convención sobre el Estatuto para los Refugiados, se comprometen a velar por la integridad personal y proyección individual de todo aquel que solicite refugio en su jurisdicción.

Esta modificación tendrá como efecto el beneficio de todas las personas que solicitan la protección del Estado como solicitantes de refugio, que en la actualidad suman más de 560,000 solicitudes de refugio.

2.10.- Relevancia jurídica

El efecto de tener un documento de identidad en un país extranjero constituye un argumento eficaz de seguridad para la persona que lo obtiene, porque además de establecer el rango de persona que ya lo tiene, le abre las posibilidades para ejecutar acciones encaminadas a la adquisición de un bien, suscripción de un contrato o a la transacción en general, esta cadena sirve

para insertarlos en la actividad económica que redundará en el impulso y prosperidad de la comunidad.

Por otro lado, poseer un documento de identidad contribuye a dar seguridad y no ser fácil presa de ser insertado en alguna red ilícita a causa de esta situación, las consecuencias que se derivan de la presente investigación son trascendentales porque beneficiaran al cien por ciento de los solicitantes de refugio que en algunos casos se encuentran en esta situación por mucho tiempo y también analizar las relaciones no tan profundamente estudiadas, entre los derechos y la asistencia pública a los solicitantes de la condición de refugiado y las relaciones jurídicas con el Estado.

Desde el punto de vista ético, se trata de llamar la atención acerca de la necesidad de proteger al hombre con dignidad y combatir por todos los medios legales, los casos de vulneración de los derechos fundamentales respecto de la asistencia pública a los solicitantes de refugio.

En lo referente a la nueva ley, esta disposición legal debe proteger a los solicitantes de la condición de refugiado una vez presentada o la invocación de la solicitud de refugio, dotándolo del derecho a exigir el cumplimiento de la disposición que acuerde la norma para este propósito.

2.11.- Eficacia en su aplicación

El propósito del presente estudio es que se modifique la situación que agobia a los solicitantes de refugio quienes no pueden acceder a los beneficios de la asistencia y socorro públicos por no tener un documento de identidad que las leyes del país exigen para cualquier transacción, ejercicio de actos civiles o atención de servicios básicos en el dominio público.

Después de todo, desde una perspectiva objetiva, se vislumbra que este documento de identidad va a constituir un factor de preservación de los derechos de los solicitantes de la condición de refugiado y contribuir a un mejor manejo de la extrema vulnerabilidad en que se hallan y el cumplimiento

de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado, sobre todo hacer efectivo el goce de los derechos fundamentales como es el derecho a la identidad que implica el ejercicio de este derecho para ser una persona confiable con independencia de su origen, estatus o cualquier otra índole. Además debe contribuir a insertar a estas personas en el contexto económico donde la mano de obra constituirá un elemento de movimiento financiero, así como su desempeño y participación en cualquier actividad comercial, profesional o de servicios, del mismo modo al Estado que debe incorporarlos a su dominio para perfilar la seguridad pública y la real estadística del flujo de personas extranjeras en el país, así como rediseñar las pautas laborales, sociales, políticas y regulaciones migratorias que exige este nuevo escenario mundial.

CAPÍTULO III. CONSECUENCIAS

3.- Resultados

La presente investigación relacionada con las personas que solicitan refugio en nuestro país cuyo procedimiento está previsto en la norma interna complementado con los tratados internacionales que regulan las relaciones jurídicas instauradas en los pactos suscritos por el Estado.

Las personas deben ser reconocidas mediante un documento que acredite tal hecho, sino tienen ese elemento, es decir el instrumento de identificación serán consideradas personas “legalmente inexistentes” y, por tanto, incapaces de exigir sus derechos básicos. A esas personas se les conoce como los “invisibles” por una desafortunada razón, no tienen un documento de identidad.

¿Qué tiene que ver esto con el derecho a la identidad?, la respuesta es todo. El derecho a la identidad implica tener un nombre y apellidos desde el nacimiento, ser inscrito en el Registro Civil, tener una nacionalidad, pertenecer a un grupo cultural y compartir sus costumbres y tradiciones. A través de ese derecho se proporciona existencia legal a las personas y se les reconoce como sujetos de derechos y obligaciones. No tener personalidad jurídica implicaría estar en desventaja social, ser sujeto de discriminación, vivir en situación de exclusión tanto dentro del contexto general como particular.

La aplicación de este contenido normativo pondrá en evidencia el goce del derecho fundamental a la identidad de todas las personas que hayan invocado este precepto jurídico de protección y que los vincula jurídicamente con el Estado.

La obtención de un documento de identidad servirá para insertarlo en el sistema financiero y económico, así como tener la capacidad de obtener un

seguro que les permita solventar cualquier apremio generado por un requerimiento de atención a la salud u otra necesidad contingente, además ser una persona confiable.

La ley determina que toda norma modificada surte efecto al día siguiente de su publicación o cuando la propia ley señale este plazo, a partir de ese momento deben variar las relaciones jurídicas establecidas con los solicitantes de refugio y el Estado, con ello podrán con facilidad tener acceso a servicios básicos y revertirán las condiciones de vulnerabilidad a que están expuestos y queden aptos para habilitar el acceso a las múltiples vallas que impone la propia legislación incluyendo la capacidad de poder ejercer actos de libre disposición y cualquier acto civil o comercial que puedan proyectar o ejecutar sin esta limitación. La modificación de la medida planteada pondrá a nuestro país a la altura de los estándares exigidos en la región respecto de la entrega de un documento de identidad a los solicitantes de la condición de refugiado y no habrá posibilidad de quebrantamiento de estos derechos elementales ni vulneración de los tratados o convenios internacionales suscritos y en vigencia por nuestro país, también se harán visibles jurídica y socialmente, además que el Estado puede ejercer mayor control estadístico en general.

3.1.- Consecuencias de la implementación de la propuesta

En la estructura legal del país nuestro análisis se ha centrado en los vacíos que contiene la norma denominada Ley del Refugiado, donde señala que al solicitante se le entregará un documento que lo acredite como solicitante de refugio, sin tener en cuenta las necesidades que trae consigo cuando llega al país, como hallar una fuente de ingreso, desarrollar sus actividades económicas, sociales y políticas, tampoco tuvo en cuenta esta norma los derechos fundamentales que emanan de los tratados o de la Convención a los que está obligado el Perú; que si no tienen acceso al goce de estos derechos podrían ser afectados en el ejercicio de esta regla fundamental, si se tiene en cuenta la estructura básica de su historia, sus costumbres, su idioma, todo cuanto sociológica o psicológicamente viene con él, sin embargo,

la norma ciega a estas circunstancias no ha previsto brindarle un elemento clave para su desarrollo, como el de dotárseles de un documento de identidad.

En la actualidad tenemos un contingente que rebasa la suma de 560 mil solicitudes de refugio, esta considerable cantidad de personas carecen de un documento que les permita realizar acciones civiles, administrativas, comerciales y todo cuanto acto o uso de ese derecho puede generarle un disfrute para su desarrollo y crecimiento como ser humano. Este planteamiento de estudio y propuesta hará que nuestro país cumpla con los parámetros internacionales en materia de refugio y se encuentre en un nivel óptimo como para resolver el problema de fondo de estas personas y hagan huso de las bondades que le otorgan los acuerdos internacionales relacionados con los derechos humanos. Así podremos decir que se habrá cubierto la expectativa de la norma en lo relacionado a la obtención y vigencia del principio de identidad que le permita a los solicitantes de la condición de refugiado obtener un reconocimiento de su personalidad jurídica que les facilite el acceso a los servicios en general, tal como lo hacen los que tienen un documento de identidad llámese DNI para los nacionales o carné de extranjería para los inmigrantes.

Tendrán derecho a celebrar negocios y adquirir obligaciones jurídicas y demás espacios que garanticen la oportunidad de acceder a servicios públicos, a ejercer los actos civiles propios del ser humano y demás derechos inherentes a estas personas.

En el ámbito legal, es conveniente la modificación de las normas que se oponen o limitan el ejercicio de cualquier acto civil donde se exija la presentación del Documento de Identidad Nacional (DNI) y el Carné de Extranjería (CE) como únicos y exclusivos documentos válidos para iniciar cualquier gestión, tanto ante la entidad estatal como ante las empresas privadas, sobre todo el reconocimiento de su personalidad jurídica. Agregamos que un solicitante de refugio con ese carné no puede realizar una transacción de alquiler de una vivienda, de comprar un bien mueble, como un teléfono celular, un vehículo, no puede legalizar un contrato, ni dar una

autorización de viaje a sus menores hijos por carecer de un documento de identidad. En el estudio de este especialista argentino dedicado al análisis de la situación de informalidad en los que son atrapados los solicitantes de refugio al carecer del documento de identidad y “como consecuencia de ello, si bien no se dispone de estadísticas oficiales es posible afirmar que un gran número de refugiados y solicitantes de asilo residentes en Argentina se ven obligados a recurrir al empleo informal, lo cual les impide gozar de los beneficios de la seguridad social”. Lettieri-⁶⁸ 2012 Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica.

La modificación de la norma debe acarrear una serie de transformaciones en la legislación nacional, tanto a nivel legal como funcional, también generará una mayor cobertura de seguridad interna sobre las personas extranjeras que llegan al país en busca de protección jurídica del Estado, sin perjuicio de también en forma futura tomar decisiones gubernamentales para la modificación del contexto general de las convenciones o tratados referidos al tema que de seguro es muy importante, hacemos un llamado breve sobre este asunto, porque si incluimos el tratamiento del tema en este trabajo de tesis, nos apartaríamos de la esencia y el fin que persigue nuestra investigación para modificar la ley interna que pueda crear estabilidad y seguridad la obtención de un documento de identidad al solicitante de refugio.

3.2.- Beneficios que aporta la propuesta

La finalidad de este estudio es de otorgarle seguridad jurídica y ejercicio pleno de los derechos fundamentales a los cientos de miles de solicitantes de refugio, con la obtención del documento que mencionamos, asimismo permitirá el monitoreo de autoridades estatales para el manejo y conocimiento del movimiento de estos grupos que sirvan tanto para su contención o el socorro, así como la ubicación y las actividades a las que se dedican dentro del territorio nacional y puedan ser empadronados fácilmente, cuyo resultado

⁶⁸ M. Lettieri- Protección Internacional de los Refugiados en el Sur de Sudamérica- 2012- Editorial Remedios de Escalada Universidad de Lanús, Argentina, pgs.107-120

puede ser útil en la aplicación de cualquier medida que pueda tomar el Estado de acuerdo a las necesidades sobrevinientes.

Por lo que este trabajo de investigación también tiene como objetivo principal la persona como tal, que viene en busca de protección porque su vida o libertad están en peligro; sin embargo, esta situación tiene como componentes otras consecuencias como abandonar su país sin nada, sin documentos, dinero ni objetos personales mínimos, así como la carga emocional que conlleva a tomar muchas veces decisiones equivocadas y que puedan perjudicarlos por el estado emocional de incertidumbre y vulnerabilidad en el lugar donde permanecen.

Es cierto que al llegar al país y solicitar refugio no constituye el factor preponderante como es el de preservar su vida o libertad, en estos casos se presentan otros riesgos como el de no poder acceder a un puesto de trabajo, a la salud o la educación, cuando se encuentran en el país porque la documentación con la que cuentan no es lo suficiente como los que requiere la legislación nacional, por ejemplo la Ley N° 29344 denominado Ley de Aseguramiento Universal ordena para el acceso al Seguro Integral de Salud (SIS) es imprescindible contar con Documento Nacional de Identidad (DNI) o Carné de Extranjería (CE), estas circunstancias pueden presentarse en el caso de los profesionales o técnicos que se encuentran en la misma condición de las personas a quienes nos referimos, en los casos que necesiten incorporarse a los colegios profesionales, verbigracia, el Colegio Médico solicita copia simple del DNI, Carné de Extranjería u otro documento que según la normatividad legal sea equivalente a documento de identidad”, dispuesto por Resolución del Consejo Nacional N° 180—CN-CMP-2019, Directiva de procedimiento de inscripción en el Registro de Matrícula para la Colegiatura en el Colegio Médico del Perú, por el contrario la Ley N° 27891 Ley del Refugiado determina que mientras se encuentra en trámite la solicitud de refugio, la Comisión Especial para los Refugiados expide al solicitante un documento que acredite que su caso se encuentra en proceso de determinación, no hay mayor definición.

Entonces cuando se presenta ante una entidad estatal para solicitar o tramitar una atención de salud lo primero que les exigen es que se identifique con un documento de identidad si es nacional con el DNI o carné de extranjería (CE) si son extranjeros, como es obvio estas personas por mandato de la propia norma no reciben un documento equiparable al que mencionamos, dando lugar a que no accedan a este servicio y no puedan recibir el apoyo que requieren, esta situación alcanza y afecta la activación de los demás derechos civiles, como por ejemplo no pueden suscribir contratos de naturaleza patrimonial, son ciudadanos desprotegidos, vulnerables pasibles de ser arrastrados hacia la delincuencia, el tráfico o explotación de personas al no estar premunidos de las herramientas legales que los presente como personas con capacidad civil y no disminuidas. También contribuirá a mejorar el proceso de seguimiento y monitoreo, así como la incorporación al centro de datos de extranjeros que no han registrado ingreso formal por las instalaciones de los puestos de control donde verifican el flujo de personas que ingresan a nuestro país. Estas son las razones por las cuales nos hemos propuesto básicamente plantear la modificación del artículo 14 de la Ley N° 27891 en los términos que contiene el presente estudio.

CONCLUSIONES

- El principio de protección jurídica denominado refugio puede invocarse únicamente cuando una persona extranjera se encuentre dentro del territorio nacional y cuya finalidad sea buscar protección y necesite amparo estatal, puede presentar una solicitud requiriendo tal estatus, en un formato simple que contiene una sumilla de lo que se pide, el órgano a quien se dirige, con los datos personales y correo electrónico para las notificaciones y las razones o fundamentos por lo que apoya su petición de refugio y la suscripción del mismo.
- El refugiado, tiene como característica especial el temor que lo obliga a huir del lugar donde se encuentra, cuando esa sensación este configurada por su situación personal, de religión, de raza o cualquier otra circunstancia que denote vulnerabilidad o una discrepancia política.
- El documento que expide la Comisión Especial para los Refugiados a través de la secretaria ejecutiva, le sirve para efectuar en forma limitada acciones como la que describimos líneas arriba, sin embargo, la mayoría de entidades, desconocen de la existencia y la validez de este título, por lo que hasta la fecha es mínima la aceptación, por las restricciones que contiene.
- No tener un título que lo identifique como tal implica vivir en la marginalidad, sujeto al abuso, expuesto a un alto estado de vulnerabilidad, sobre todo ser ignorado por el Estado y la sociedad.
- En los países de la región, están vigentes en sus leyes la disposición para otorgar un documento de identidad a las personas que solicitan refugio, la configuración y la aplicación de la disposición legal permite el acceso a un documento de identidad a las personas que solicitan refugio.

- En realidad, el tema principal es que los solicitantes de refugio al establecer una vinculación jurídica con el Estado, al iniciar el procedimiento de solicitud de refugio y presentar dicho documento, queda materializada la relación legal y solo concluye cuando termina el procedimiento con una decisión motivada por parte de la Comisión Especial para los Refugiados.
- En cuanto a la entrega de un documento de identidad que es la razón de este estudio y que merece nuestra atención especial, la expedición de este instrumento jurídico dispone las leyes internas a fin de ejercitar los derechos civiles con plenitud todos los que se encuentran dentro del territorio nacional, tal como señala la Constitución del Estado sobre el derecho a la identidad, la convención de 1951 denominado Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y demás instrumentos suscritos por el Estado en la materia.
- Cuando se efectúa una entrevista para examinar las razones por las que abandonaron su territorio e invocaron el refugio, así como las narraciones y experiencias que vivieron desde el inicio, hasta su llegada a territorio nacional, sirven de combustible y sustento para acreditar las condiciones que la ley tiene dispuesto y lo que permite cubrir la expectativa de la misma para ser merecedores de la protección estatal.
- La Ley N° 27891, señala que toda persona que solicita refugio, puede permanecer en el país legalmente y trabajar, para tal efecto la Comisión Especial para los Refugiados le entrega un documento que acredita la condición de solicitante de refugio.
- Otras normas no se complementan, como el Decreto Legislativo N° 689⁶⁹, donde detalla que la Constitución del Estado en el artículo 22 señala que el

⁶⁹ DECRETO LEGISLATIVO N.º 689 Artículo 4.- Las empresas nacionales o extranjeras podrán contratar personal extranjero en una proporción de hasta el 20% del número total de sus servidores, empleados y obreros. Sus remuneraciones no podrán exceder del 30% del total de la planilla de sueldos y salarios

Constitución del Perú Artículo 22.- Protección y fomento del empleo- El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona.

trabajo es un deber y un derecho, es base del bienestar social y un medio de realización de la persona, teniendo en cuenta estas precisiones, cabe resaltar que las normas internacionales equiparan los derechos de una persona extranjera con el nacional, además cuenta con el aval de organismos internacionales como la OIT que teniendo en cuenta lo que se señala en el Convenio 97 donde infiere sobre la igualdad de tratamiento entre trabajadores nacionales y extranjeros en situación regular, otros convenios como el Mercosur y la Decisión 545 del Pacto Andino⁷⁰.

- Se destaca la diferencia de significados entre migrante y refugiado, con un tratamiento distinto, por la propia causa que los induce a abandonar su comarca o territorio.
- El Estado como parte de sus obligaciones internacionales no ha asumido la responsabilidad de proveerles de los medios idóneos y necesarios para su permanencia en el país ni para el goce de los derechos fundamentales a los solicitantes de refugio.
- La migración como fenómeno mundial motiva a que los estados adecúen sus legislaciones a las necesidades de estos grupos de personas, así como estructurar una política pública migratoria, con un análisis exhaustivo de la realidad interna basándose en las causas que origina el desplazamiento y

⁷⁰. - Artículo 6 -1. Todo Miembro para el cual se halle en vigor el presente Convenio se obliga a aplicar a los inmigrantes que se encuentren legalmente en su territorio, sin discriminación de discriminación de nacionalidad, raza, religión o sexo, un trato no menos favorable que el que aplique a sus propios nacionales en relación con las materias siguientes: (a) siempre que estos puntos estén reglamentados por la legislación o dependan de las autoridades administrativas.

Artículo 4: “Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviere ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país”.

Artículo 10.- Se reconoce el principio de igualdad de trato y de oportunidades a todos los trabajadores migrantes andinos en el espacio comunitario. En ningún caso se le sujetará a discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual. también amparan el trabajo de extranjeros en territorio nacional en igualdad de condiciones que un nacional.

migración, a fin de plantear las medidas necesarias para resolver el problema.

- La documentación como medio de identificación de las personas no ha sido abordada en la indicada norma, lo que vulnera el derecho fundamental a la identidad y la igualdad.
- La situación física y emocional de los solicitantes de la condición de refugiado los hace extremadamente vulnerables sin embargo el país de acogida hace muy poco para resolver estos problemas.
- La falta de motivación y preparación en las comunidades de acogida y donde los gobiernos locales no han puesto en práctica los procesos de recepción a los solicitantes de refugio y migrantes, a pesar que son lugares donde ellos viven y desarrollan sus actividades.
- A este proceso debemos expresar con mucha objetividad los grandes esfuerzos que ejecuta el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de la Dirección de Derechos Humanos y la Comisión Especial para los Refugiados, con el objetivo de cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por el Estado, sin embargo, resulta insuficiente alcanzar los niveles óptimos para dotarles a estas personas de un documento de identidad, porque así está diseñado en la norma.
- El derecho a la identidad aparece desde la concepción del ser humano hasta su nacimiento donde se configura el reconocimiento de su personalidad jurídica, con los nombres y apellidos que le designan los padres y esto se plasma en la partida que debe extender en nuestro caso la Oficina de Registros Civiles instalado en cada gobierno local, regional o nacional.
- El derecho a la identidad es consustancial a los atributos y a la dignidad humana. Es en consecuencia un derecho humano fundamental oponible erga omnes como expresión de un interés colectivo de la Comunidad

Internacional en su conjunto que no admite derogación ni suspensión en los casos previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- La idea fundamental de personalidad jurídica basada en reconocer que alguien o una entidad tiene derechos y obligaciones e impulsa actos que luego tienen trascendencia jurídica, genera una denominación dinámica de actuación, con resultados que constituyen manifestaciones de la voluntad y la acción, propios de un agente capaz.
- La personalidad jurídica atribuye la titularidad de obligaciones y compromisos en cuanto que el poseedor de estos, los tiene por el simple hecho de existir y sin que sea necesario su aceptación. Al tener la titularidad de derechos y obligaciones, la persona o entidad ya puede obrar legalmente.
- A fin de cumplir con las exigencias de los estándares internacionales y para la observancia de los compromisos internacionales el Estado peruano debe ponerse a la altura de los demás países de la región, en el mismo nivel de estandarización de acciones en la reforma de la legislación aplicable al refugio, con el objeto de hacer efectivo los derechos fundamentales que conlleva cada uno de los ciudadanos extranjeros y les permite invocar este precepto jurídico.
- En cuanto al uso de los servicios generales que ofrece el Estado, por mencionar el acceso al Sistema Integral de Salud (SIS), la norma tiene como base tener un documento de identidad, para incorporarse a un Colegio Profesional⁷¹ y poder ejercer un derecho civil y practicarlo en cualquiera de las áreas en el que sea especialista y no pueda hacerlo porque carece de este instrumento legal, aún para contraer nupcias en el caso de los extranjeros con un nacional, la norma exige un documento de identidad, en todos estos casos y otros.

⁷¹.- Resolución del Consejo Nacional N° 180—CN-CMP-2019, Directiva de procedimiento de inscripción en el Registro de Matrícula para la Colegiatura en el Colegio Médico del Perú, del procedimiento que señala en el numeral 11, que resulta siendo imprescindible para el ejercicio de su profesión, también señala en cada una de sus normas internas la exigencia de la presentación de un documento de identidad

- La especial relevancia en la Convención Americana sobre Derechos Humanos referido a la obligación de respetar los derechos, así como adoptar y asimilar estas disposiciones en el derecho interno, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; a la nacionalidad y demás principios que otorgan protección a todos los extranjeros. Entre ellos lo que destaca es el derecho a la identidad que está indisolublemente ligado al individuo como tal y, por consiguiente al reconocimiento de su personalidad jurídica, en todas sus partes, así como a la titularidad de derechos y obligaciones inherentes a la misma, es importante tomar en consideración que desde la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se consignó en el artículo XVII que “toda persona tiene derecho a que se le reconozca en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones...”. Disposiciones semejantes fueron incorporadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 6), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 3) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 16).
- Si bien es cierto, que el derecho a la identidad configura un derecho fundamental, puesto que toda persona debe conservar un instrumento que acredite que es un sujeto identificable, que cumple con los requisitos para realizar actos civiles, acceso a los servicios de salud, educación, trabajo y celebrar contratos y transacciones jurídicas.
- El Banco Central de Perú estimó que el gasto realizado por los inmigrantes venezolanos en 2018 representó un aumento de 0,33 puntos porcentuales de los 4 puntos de crecimiento que registró el PIB peruano ese año.
- Las limitaciones que existen denominadas barreras burocráticas, para el acceso a un empleo, al aseguramiento y demás beneficios que tienen derecho los solicitantes de la condición de refugiado, deben ser tratados en igualdad de condiciones, sin embargo, están constreñidas porque la ley exige la presentación de medios de identidad (DNI o CE) obligatorios para ejercitar un acto jurídico cualquiera.

- La diferencia notable entre el asilo y refugio constituye una importante aclaración, por la naturaleza y las condiciones que deben observarse al momento de invocar esta figura legal de protección estatal.

RECOMENDACIONES

- Debe implementarse un procedimiento de monitoreo de las actividades de los refugiados y solicitantes de esta condición jurídica, para determinar las necesidades, los logros y los problemas que afrontan en la comunidad de acogida.
- Debe instalarse unidades orgánicas que faciliten la observación a fin de conocer las trabas legales, las causas que los afectan, las demandas sociales, las necesidades, su desarrollo e interrelación con la comunidad.
- Construir alianzas con organismos internacionales y de la sociedad civil a fin que coadyuven a la prevención y respuesta, en casos de personas extranjeras en situación de extrema vulnerabilidad y otras que requieran especial protección.
- Reformular y ampliar la definición de los términos de refugiado, así como las causas y motivos para el reconocimiento.
- El reconocimiento de la personalidad jurídica de los solicitantes de la condición de refugiado, debe plasmarse con la modificación normativa para el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales y el reconocimiento de su personalidad jurídica, así como incorporarlos al sistema formal del empleo, su integración a la comunidad y contribución al aparato productivo y contributivo para el Estado.
- Sugiero la creación de una plataforma regional que tenga como objetivo principal el archivo de datos de títulos profesionales y técnicos de la región, que sirva como fuente de verificación de la verdadera situación de estos documentos y puedan ser reconocidos en cualquiera de los países que la integran o ser usadas por alguna entidad que pudiese necesitar para la validación del reconocimiento de títulos profesionales.

- Propongo la necesidad de modificar normas relacionadas al reconocimiento del estatus de refugiado en el primer Estado para que sean aceptados en otros países por razones similares, cuando esta persona decida trasladarse a un tercer país de acogida.
- Debe uniformarse las leyes en materia migratoria y de refugio a fin de que la calificación del estatuto del refugio tenga una denominación administrativa no discriminatoria.
- Debe suscribirse un acuerdo o convenio con los países de la región para el tratamiento de los medios de vida sostenibles y las fuentes de trabajo u otros problemas que generan las movilizaciones de personas que incluyen a refugiados.
- Eliminar las vallas para acceder a un puesto de trabajo o desarrollar una actividad profesional de refugiados o migrantes con la modificación de la ley que regula la cuota porcentual de protección al empleo nacional.
- Propongo modificar la Ley N° 27891 denominada Ley del Refugiado en el sentido de incorporar la entrega de un documento de identidad a solicitantes de refugio, así como la calificación que debe mantener como un estatuto de protección jurídica y no mencionar una calidad migratoria.
- Hay que crear los mecanismos precisos para acoplar las sinergias adecuadas y aumentar la cooperación multilateral o regional sobre migración y refugio a efectos de coincidir en la necesidad de propiciar el intercambio de información, mejorar las metodologías de recolección de datos y adoptar un lenguaje común en esta materia.
- Planteo la creación de un órgano especializado multilateral que acopie todos los datos de las personas migrantes y sean compartidos en los

diferentes escenarios requeridos a fin de clarificar los problemas relacionados al tráfico o demás acciones ilícitas en los países del área.

- Propongo establecer un mecanismo legal de responsabilidad estatal, por la vulneración del derecho de disfrutar de la permanencia en su propio país.
- Planteo la búsqueda de apoyo internacional con infraestructura y presupuesto para la atención de migrantes y refugiados.
- Debe invocarse el apoyo internacional para cubrir los gastos que genera la atención de estas personas y las necesidades que demanda al país receptor la permanencia de migrantes y refugiados en el lugar de acogida.
- La sensibilización como una de las formas de neutralizar el odio o el desdén hacia lo desconocido, tanto a la comunidad, así como los estamentos del Estado a fin de que participen en la transmisión de la información sobre el refugio y otras formas de protección internacional, así como nuevas formas de inclusión en la comunidad de recepción.
- Se sugiere la revisión del concepto de refugiado en su extensión, dado su contenido subjetivo y limitativo para el solicitante que invoca este instrumento de protección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR (2009) *Programa de enseñanza de derecho internacional de los refugiados*. República de Argentina. Imprenta Gutteen Press
- ACNUR (2005-2007), *Plan de Acción de México: El Impacto de la Solidaridad Regional*, México.
- ACNUR (2005) *Introducción a la protección internacional, Módulo auto formativo*, Ginebra, Suiza.
- ACNUR (2006) *La situación de los refugiados en el mundo*. Icaria Editorial. Barcelona, España
- ACNUR (2006). *Los Derechos Humanos y la Protección de los Refugiados, Módulo Auto formativo 5 (1), Parte A*. Ginebra, Suiza.
- Acta final de la conferencia de plenipotenciarios de las naciones unidas sobre el estatuto de los refugiados y de los apátridas (Aprobada en Ginebra el 28 de julio de 1951)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2007). *Plan de acción de México: el impacto de la solidaridad regional*, C.R: Editorama - San José, Costa Rica.
- Arévalo E. J. 2015, La protección jurídica a las personas en situación de vulnerabilidad y el respeto a la autonomía de la voluntad Rev. IUS vol.9 no.36 Editorial Puebla jul./dic. - Argentina
- Arteaga, A. (2010) *Mujeres migrantes andinas. Contextos, políticas y gestión migratoria*. Informe elaborado en el marco del proyecto regional "Abriendo mundos. Mujeres migrantes, mujeres con derechos". Santiago de Chile: OXFAM.
- Asilo, refugio y desplazamiento. Comentarios a la nueva legislación peruana- (2006) Ediciones Atenea. Lima-Perú
- Boeninger, E. (2007). *Políticas Públicas en Democracia*. Santiago de Chile: Editorial Uqbar.
- Blouin, C. 2020. "COVID-19, prevención y cierre de fronteras". Nota de opinión. Lima-Perú- Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/covid-19-prevencion-y-cierre-de-fronteras/>

- Cajal, A. (s/f). Migración externa: causas, factores y consecuencias, por Información tomada de: Comisión Especial para los Refugiados Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Castillo, D. et al (2013). *Mujer y Migración. La voz de las mujeres andinas migrantes*. Bogotá: Fundación Esperanza.
- Centro de Investigaciones Sociológicas, económicas, Políticas y Antropológicas– Pontificia Universidad Católica del Perú. (2012). *Implicancias de la migración laboral femenina peruana en las mujeres migrantes y sus familias*. Lima. Fondo para el logro de los ODM. Programa conjunto “Juventud, Empleo y Migración” – Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- Comisión Especial de Peruanos en el Exterior. (2011). *Informe final de la labor parlamentaria 2010 - 2011*. Lima: Congreso de la República del Perú.
- Comunidad Andina, *DECISIÓN 502, 200, Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina- Valencia, Venezuela*
- Consejo Nacional de la Competitividad (2013). *Identificación de barreras para la atracción de personal calificado e inversionistas - propuestas de mejora*. Lima: MEF.
- Constitución política del Perú (1993) Editorial Grigley- Lima, Perú
- Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los refugiados en África. Aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones- (Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969) Entrada en vigor: el 20 de junio de 1974.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003). Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, *Opinión Consultiva N° 18*. San José de Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. San José de Costa Rica.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 19: Derechos de las personas LGTBI*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Corte IDH, San José, C.R

- Consejo Nacional de Migración de Costa Rica. (2013). *Política Migratoria Integral para Costa Rica*. San José: CNM.
- Chessman, Y. (2015). *Manual de políticas públicas nacionales y regionales. Comisión Andina de Juristas*. Informe Alternativo al Comité de trabajadores Migratorios. Lima: CAJ.
- Declaración de Cartagena sobre refugiados Adoptado por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984
- Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas. Adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados ", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994
- Declaración de Tlatelolco (1999) *Acciones prácticas en el derecho de los refugiados en américa latina y el caribe*. (Adoptada por los participantes en el Seminario Regional sobre Acciones Prácticas en el Derecho de los Refugiados, reunidos en la Ciudad.
- Declaración de Rio de Janeiro (2000) Institución del refugio. Celebrada en Río de Janeiro, Brasil, el 10 de noviembre del 2000.
- Declaración de quito (2002) *Migraciones, democracia, desarrollo y derechos humanos*. Agosto, 15 de 2002
- Declaración y plan de acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en américa latina.
- Declaración de Brasilia (2010). *La protección de personas refugiadas y apátridas en el continente americano*, Brasilia, 11 de noviembre del 2010
- Declaración sobre el asilo territorial, Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 2312 (XXII), de 14 de diciembre de 1967. <http://www.migracion.go.cr/institucion/politica/Politica%20Migratoria.pdf>
- Department of International Protection (DIP) ACNUR. (2005). *Introducción a la protección internacional, Módulo auto formativo 1*. Ginebra, Suiza.
- El Peruano (2003). *Ley N° 27891 Ley del refugiado y su reglamento*. Lima, Perú.

- Eguren, J. (2015) Hacia la migración de un sistema migratorio Iberoamericano, Madrid, España, Recuperado de https://www.comillas.edu/images/institutos/migraciones/documentaci%C3%B3n/informe_OBIDIM_01.pdf
- Estatuto de la oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los refugiados, Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950
- Fernández, G. (2007). *Asilo y refugio en la Unión Europea*, Editorial Comares, Granada, España.
- Fernández Sessarego, C. (2001) *Derecho y persona*. 4ta edición. Lima: Grijley.
- Foucault, Michel. 1992, *Microfísica del Poder*, Editorial Edymión, Madrid, España pág. 149
- Koechkin, J. y Eguren, J. (2018). *Éxodo venezolano: entre el exilio y la emigración*. Tarea Asociación Gráfica Educativa, Lima, Perú
- Lettieri, M. (2012). *Protección Internacional de Refugiados en el Sur de Sudamérica* Editorial Eduni Cooperativa. Universidad Nacional de Lanús, Argentina.
- Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados (1992)
- Marienhoff, M. (1988). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Servicios Públicos, Actos de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Maúrtua de Romaña, O. (2017). *Impacto de las migraciones internacionales en el desarrollo del Perú*. Ediciones Misky, Lima, Perú.
- Mejía, W. y Castro, Y. (s/f.) *Retorno de migrantes a la Comunidad Andina*, editorial fundación Esperanza, Bogotá, Colombia.
- Moncayo, M. (2011). *Políticas de retorno en América Latina; Miradas cruzadas*. Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas. Flacso, sede Ecuador, N°10 Quito: Ecuador
- Mosset Iturraspe, J. (1992). El daño fundado en la dimensión del hombre en su concreta realidad. En: *Revista de Derecho Privado y Comunitario*. No. 1. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni.- Colombia

- Naciones Unidas (1967). *Protocolo sobre el estatuto de los refugiados Firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967* Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Adoptado por la Asamblea General en su resolución 428 (V), de 14 de diciembre de 1950.
- Naciones Unidas (2013) *Declaración de los Estados Partes y Programa de Acción, Publicada por la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, Ginebra, Suiza.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), (2006). *Glosario sobre migración*, Ginebra. Suiza.
- Organización Panamericana de la Salud. (2013). *Migración calificada en salud, Impacto Financiero, reconocimiento de títulos*. Sinco Editores SAC- Lima, Perú.
- Palma, M. (2000). *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, Editorial Icaria, España.
- Pizarro R. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina División de Estadística y Proyecciones Económica Santiago de Chile, febrero de 2001- págs. 11-18
- Posada, P. 2009, junio-diciembre. Refugiados y desplazados forzados. Categorías de la migración forzada creadas como medidas de contención a las migraciones no deseadas. Estudios Políticos, 35, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Colombia págs. 131-152.
- UNICEF (2013). *Pasaporte de humanidad: Los derechos de los niños y niñas migrantes y refugiados*, UNICEF Comité Español, Convenio con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)- Madrid, España.
- Vallés, J. (1993). *Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado*, En: Irigoin, J. (comp.), Derecho Internacional de los Refugiados, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, República de Chile.

ANEXO 01

Planteamiento de reforma legal en materia de refugiados

Sumilla: Proyecto de ley que modifica el artículo 14 de la Ley N° 27891 e incorpora el literal al artículo 14 de la misma

Proyecto de Ley

Los congresistas que suscriben, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

Título

Proyecto de ley que modifica el artículo 14 de la Ley 27891 denominada Ley del Refugiado, que determina la obtención de un documento de identidad a los solicitantes de refugio mientras dure el trámite de solicitud de refugio.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

De conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política del Estado, planteamos la modificación del artículo 14 de la Ley 27891, denominada Ley del Refugiado.

El 22 de diciembre de 2002, fue publicada la Ley 27891- Ley del Refugiado- cuyo objetivo es regular el ingreso, reconocimiento y las relaciones jurídicas con el Estado.

Asimismo, establece el procedimiento, los principios la estructura de funcionamiento y la exclusión del reconocimiento de la condición de refugiado. Este proyecto de ley es necesario debido a que las personas que invocan la protección del Estado mediante la solicitud de refugio, consecuentemente la entidad creada al efecto le expide un documento que acredita que su caso se encuentra el proceso de determinación, lo cual no significa el reconocimiento de la calidad de refugiado y este documento tiene una vigencia de 60 días

hábiles, pudiendo ser renovado a criterio de la Comisión Especial para los Refugiados.

Iniciado este proceso, las personas solicitantes de la condición de refugiados, permanecen en el país durante mucho tiempo, por la propia carga administrativa de la Comisión Especial para los Refugiados, por las limitaciones que soporta, resulta siendo difícil su atención inmediata.

En la actualidad según reportes del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados, informa que existen alrededor de 560,000 solicitudes de refugio, en espera de una decisión.

Esta situación, se agrava más cuando la familia o los titulares de esta petición de protección jurídica necesitan una atención médica o no pueden acceder a estos servicios porque carecen de un seguro de salud, sea porque no pueden pagar el costo o la exigencia de la presentación de un documento de identidad - Ley 29344 y Reglamento – Decreto Supremo 008-2010 SA- artículo 76. Sistema de identificación de asegurados-.

Del mismo modo, estas personas están limitadas a ejercer las facultades que señalan las normas cuando el ejercicio de su derecho necesitan adquirir, compra, vender, efectuar transacciones, adquirir derechos civiles y comerciales, no pueden concretarlos por la exigencia de la presentación de un documento de identidad, situación que los conduce a recurrir a los mecanismos de la informalidad para paliar esta deficiencia legal, en perjuicio del propio sistema nacional y demás componentes, por la invisibilidad y ausencia legal de estas personas contribuyendo al caos social y económico. Asimismo, esta situación vulnera derechos fundamentales relacionados a la identidad, libertad y personalidad artículo 2 Constitución Política del Perú, Convención de 1951 art. 27

La identidad constituye su representación esencial dentro de la comunidad, tener un nombre, apellidos, o un documento que corrobore tal estado

constituye el elemento sustancial que facilita la integración, el reconocimiento y la identificación de las personas como tales, para distintas necesidades.

La libertad dentro del contenido teleológico esta referido a la posibilidad del individuo de ejercer plenamente su voluntad dentro del ámbito que permitan las normas, el hecho de no poseer un documento de identidad para efectuar tal ejercicio, es una limitación a su libertad. -c Cuadernillo N° 8 libertad personal- CIDH, 220.

En lo referente a la personalidad, está diseñado a alcanzar la diferenciación exclusiva que tiene cada persona como ente, sin posibilidad de duplicarse ni que genere distorsión, está referido a la persona con sus calidades y rasgos únicos.

Las personas cualquiera sea su origen, raza, nacionalidad credo y situación política, incluido los niños no acompañados pueden ser pasibles de reconocimiento del Estatuto de Refugiado, agregándose aún que las personas que se han visto obligadas a huir de su país de origen por causa de la vulneración masiva de los derechos humanos, caos social generalizado o conflicto armado entre dos potencias.

Esta iniciativa legislativa busca corregir nuestra legislación para poder incorporar a estas personas dentro de los alcances de los estándares internacionales de protección de los derechos fundamentales y se hagan efectivos con el otorgamiento de un documento de identidad a los solicitantes de refugio.

En esa dirección, la posesión de un documento de identidad permitirá insertarse fácilmente en la comunidad y podrán proveerse de los medios necesarios para su subsistencia y ser reconocidos formalmente dentro del esquema del Estado de derecho que regula las relaciones generales.

El hecho de que las personas cumplan con estas premisas, dará lugar a la facilitación del propio Estado de manejar la información sobre cada uno de

sus componentes y poder verificar la existencia de los mismos, a fin de darles orden y seguridad a todos los actos que deriven de ella.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

Esta iniciativa legislativa modifica el artículo 14 de la Ley 27891 denominada Ley del Refugiado que establece la permanencia legal en el país y tener acceso al trabajo, ratificando la entrega de un documento provisional de trámite, norma publicada el 23 de diciembre de 2002 en el diario oficial El Peruano.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de esta norma no implicará ningún gasto al erario nacional. De otro lado este proyecto generará un mayor beneficio al Estado y la Sociedad. Ya que permitirá que estas personas se incorporen a la actividad de la maquinaria social, política y económica de la nación, en sus distintas áreas que signifiquen cumplimiento cabal de los compromisos internacionales que ha firmado, ratificado y adherido nuestro país.

Esta situación, tal como en la actualidad viene ocurriendo, contraviene lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales, colocando a nuestro país en un escenario desconcertante por la permisividad de la vulneración de derechos fundamentales.

FÓRMULA LEGAL

Proyecto de Ley: Deróguese el artículo 14 de la Ley N°27891 referido al documento provisional de trámite de los solicitantes de la condición de refugiado.

Sustitúyase el artículo 14 de la indicada Ley 27891 por el siguiente texto:

Artículo 14.- Del documento de identidad.

14.1. Mientras se encuentre en trámite la solicitud de refugio, La Comisión Especial para los Refugiados expide al solicitante un documento de identidad, que acredite que su pedido se encuentra en proceso de determinación de la calidad de refugiado.

14.2.- Dicho documento faculta al solicitante permanecer en el país mientras su solicitud se resuelve y lo autoriza a trabajar.

14.3.- La renovación o finalización de la vigencia del documento de identidad quedará a criterio de la Comisión Especial para los Refugiados.

ANEXO 02

Legislación nacional e internacional relacionada al refugio

LEY DEL REFUGIADO LEY N.º 27891

Artículo 1.- Finalidad y Ámbito

La presente Ley tiene por finalidad regular el ingreso, el reconocimiento y las relaciones jurídicas del Estado Peruano con el refugiado, de conformidad con los instrumentos internacionales de los que forma parte el Perú y las leyes internas sobre la materia.

Artículo 2.- Reconocimiento del Estatuto de los Refugiados

El Estado reconoce los derechos y obligaciones propios del Estatuto de los Refugiados, de conformidad con los instrumentos internacionales que ha ratificado, a las personas a quienes se le otorgue tal calidad, y mantiene una posición humanitaria para con los que gocen de la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Puede reconocerse el Estatuto de Refugiado al menor no acompañado.

CAPÍTULO II

DEL REFUGIADO

Artículo 3.- Definición de Refugiado

Se considera como refugiado:

A la persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

A la persona que se ha visto obligada a huir de su país de nacionalidad o de residencia habitual por causa de la violación masiva de los derechos

humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público.

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

Artículo 4.- Exclusión del reconocimiento de Refugiado

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

Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales sobre la materia.

Que ha cometido un grave delito común, dentro o fuera del territorio nacional, antes que se le conceda el reconocimiento de la calidad de refugiado;

Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y los principios de la Carta de las Naciones Unidas; y

Que las autoridades del país donde haya fijado su residencia habitual le reconocen los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

Artículo 5.- Derecho a la no devolución

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

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

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

CAPÍTULO III

ENTIDADES DIRECTAMENTE INTERVINIENTES EN EL RECONOCIMIENTO Y TRATAMIENTO DEL REFUGIADO

Artículo 6.- Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el sector encargado de velar por el debido cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por el Estado en relación con el derecho internacional de los refugiados, así como de las leyes internas sobre la materia.

Artículo 7.- De la Comisión Especial para los Refugiados

La Comisión Permanente Ad Hoc para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores, en adelante la Comisión Especial para los Refugiados, es el órgano encargado de recibir, estudiar, procesar, resolver lo correspondiente a la solicitud de reconocimiento de refugio y revisar periódicamente las calificaciones; decide sobre el tratamiento, y la aplicación del estatuto a que tiene derecho el así declarado y vela por que todas las entidades intervinientes en materia de refugio cumplan con los acuerdos contenidos en los instrumentos internacionales signados por el Perú.

La Comisión Especial para los Refugiados está integrada por:

El director de Derechos Humanos y Asuntos Sociales del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la preside;

El director de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú o su representante;

El director de Apoyo Legal y Asistencia Humanitaria del Ministerio de Relaciones Exteriores;

El secretario ejecutivo designado por el presidente de la Comisión Especial para los Refugiados, sin derecho a voto; y

Un representante del ACNUR, sin derecho a voto.

Artículo 8.- De la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados

La Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados es el órgano vinculado funcionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, que, convocado periódicamente por su presidente, resuelve en última y definitiva instancia, las apelaciones interpuestas contra las resoluciones emitidas por la Comisión Especial para los Refugiados.

La Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados está integrada por:

El Viceministro de Relaciones Exteriores o su representante, quien la preside;

El Viceministro del Interior o su representante;

El Viceministro de Justicia o su representante; y

Un representante del ACNUR, sin derecho a voto.

Artículo 9.- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR

El Estado reconoce la labor humanitaria y apolítica del ACNUR, como organismo técnico especializado de las Naciones Unidas, encargado de proporcionar protección internacional a los refugiados. Podrá canalizar los trámites de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

Artículo 10.- Obligación de las entidades públicas

Las entidades públicas, órganos administrativos y dependencias del Estado en general, deben proporcionar, a solicitud de la Comisión Especial para los Refugiados y de la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados, las informaciones, documentación y las facilidades necesarias para el cumplimiento de su función.

Los puestos fronterizos, resguardos policiales y reparticiones militares coordinarán con la Comisión Especial para los Refugiados sobre las condiciones, procedimientos a seguir y asuntos afines en el tema de los refugiados.

Artículo 11.- Registro de Refugiados y solicitantes de Refugio

La Comisión Especial para los Refugiados llevará un Registro actualizado de los refugiados reconocidos por el Estado, así como de los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, debiéndose guardar la imparcialidad y confidencialidad de la información.

CAPÍTULO IV

DEL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

Artículo 12.- Instancias administrativas

Corresponde a la Comisión Especial para los Refugiados resolver en primera instancia y reconsiderar, a pedido del recurrente, la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

La apelación presentada contra la resolución emitida por la Comisión Especial para los Refugiados que confirma la denegatoria de refugio es resuelta, como última instancia, por la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados.

Artículo 13.- Solicitud de reconocimiento

La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado puede ser presentada por el interesado, por su representante legal o por el ACNUR con el consentimiento del interesado:

Antes de que expire su permanencia temporal en el Perú; o,

Si careciere de autorización de ingreso o permanencia legal en el plazo no mayor de 30 días desde la fecha de su ingreso a territorio nacional, salvo que existieran, en opinión de la Comisión Especial para los Refugiados, causas justificadoras para lo contrario.

Artículo 14.- Del documento provisional de trámite

Mientras se encuentra en trámite la solicitud de refugio, la Comisión Especial para los Refugiados expide al solicitante un documento que acredite que su caso se encuentra en proceso de determinación, lo cual no significa el reconocimiento de la calidad de refugiado.

Dicho documento faculta al solicitante a permanecer en el país mientras su solicitud se resuelve en forma definitiva y lo autoriza provisionalmente a trabajar.

La vigencia del documento provisional es de 60 días hábiles, pudiendo ser renovado a criterio de la Comisión Especial para los Refugiados.

Artículo 15.- Plazo

La Comisión Especial para los Refugiados en el plazo máximo de 60 días hábiles emitirá una resolución debidamente fundada sobre la solicitud de refugio, salvo que existan circunstancias razonables para prorrogar las veces que sea necesario dicho término.

Artículo 16.- Beneficio de la duda

La Comisión Especial para los Refugiados podrá resolver a favor del solicitante de refugio en caso de existir dudas respecto a la evaluación de los elementos probatorios necesarios para la calificación de tal condición.

Artículo 17.- Reconsideración

Si la resolución de la Comisión Especial para los Refugiados deniega el refugio, el solicitante puede presentar recurso de reconsideración ante la mencionada Comisión, absolviendo los puntos por los cuales la solicitud fue rechazada, en el plazo de 15 días hábiles de notificada ésta, salvo razones especiales.

Artículo 18.- Apelación

Si la Comisión Especial para los Refugiados confirma su primera decisión o desestima el recurso de reconsideración, si éste se hubiera planteado, procede el recurso de apelación ante la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados, como instancia definitiva. El plazo de su presentación es de 15 días hábiles de notificada la resolución.

La Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados puede utilizar otras consideraciones adicionales para el estudio del caso materia de apelación, incluso entrevistar al peticionario.

Artículo 19.- Reconfirmación de la Denegatoria de la Solicitud de Refugio

Si la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados reconfirma la denegatoria de la solicitud de refugio, el extranjero queda sujeto a las normas de inmigración y extranjería.

De ser el caso, el extranjero mencionado en el inciso anterior debe abandonar el país dentro de un plazo razonable que le permita ser admitido legalmente en otro Estado, su forma y plazos se establecen en el Reglamento.

CAPÍTULO V

DE LOS DERECHOS Y RESTRICCIONES DEL ESTATUTO DEL REFUGIADO

Artículo 20.- Derechos y Obligaciones del Refugiado

El refugiado, así reconocido por el Estado Peruano tiene los mismos derechos y obligaciones que la Constitución y las leyes conceden al extranjero residente, sin perjuicio de lo establecido en la Convención sobre el Estatuto del Refugiado y la presente Ley.

Artículo 21.- Prohibición

Durante la vigencia de la calidad migratoria de residente refugiado, éste, está prohibido de intervenir en asuntos políticos o de otra índole, en el país o fuera de él, que comprometan la seguridad nacional, el orden interno o las relaciones internacionales del Perú.

Artículo 22.- Situación migratoria

El reconocido legalmente como refugiado tiene derecho a que se le otorgue la calidad migratoria de extranjero residente por un año, la misma que será prorrogada anualmente mientras se mantengan las razones que motivaron dicho reconocimiento.

Artículo 23.- Documento de Identificación

La Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior, otorga al refugiado reconocido el Carné de Extranjería emitido al común de los extranjeros, sin ningún tipo de anotación adicional; como documento oficial de identificación personal, a fin de que pueda ejercer los actos civiles, administrativos y judiciales a que están facultados los extranjeros de conformidad con la normatividad interna.

Artículo 24.- Documento de Viaje

Al refugiado que justifique la necesidad de viajar al exterior y que haya recibido autorización expresa de la Comisión Especial para los Refugiados, se le expedirá documento de viaje.

Artículo 25.- Reunificación Familiar

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

Artículo 26.- Régimen Laboral

No se aplican las medidas de restricción de contratación laboral para extranjeros, a los refugiados reconocidos por el Estado, que reúnan una de las condiciones siguientes:

Tener cónyuge de nacionalidad peruana, no podrá invocar este beneficio quien abandonó a su cónyuge; tener ascendiente, descendientes o hermanos peruanos; y haber cumplido dos años de residencia en el país.

Artículo 27.- Programas de Asistencia

La Comisión Especial para los Refugiados con el apoyo de las demás reparticiones públicas competentes, el ACNUR y otras entidades de cooperación internacional, procurará programas para la asistencia a los refugiados, su reasentamiento, integración y repatriación.

Artículo 28.- Exoneración de tasas migratorias

Las exoneraciones de tasas y gravámenes por conceptos migratorios y de extranjería, se establecerán por decreto supremo, a favor de los refugiados y de los familiares que dependan económicamente de éste.

Artículo 29.- Naturalización

El refugiado que ha permanecido en el país con tal calidad, puede obtener la naturalización, de conformidad con la legislación nacional sobre la materia.

CAPÍTULO VI

DE LAS SANCIONES

Artículo 30.- Obligación de respetar normas internas - Sanciones

Los refugiados reconocidos por el Estado Peruano y los solicitantes de reconocimiento de refugio que se encuentren temporalmente en territorio nacional, tienen la obligación de respetar y cumplir los dispositivos legales internos.

La Comisión Especial para los Refugiados es competente para sancionar la contravención de las obligaciones propias de la condición de refugiado, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la presente Ley.

Para la graduación de las sanciones se tendrá en cuenta la proporcionalidad de la falta cometida, la legislación interna y la primacía de criterios humanitarios.

Artículo 31.- Ingreso ilegal

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

El mismo criterio será aplicado al solicitante de refugio que, por las mismas razones contenidas en el Artículo 3, haya transitado por otros Estados que no le otorgaron una calidad migratoria estable y definitiva.

Artículo 32.- Expulsión del Refugiado

La Comisión Especial para los Refugiados es la única entidad competente para determinar la expulsión del refugiado, de conformidad con el Reglamento de la presente Ley y con lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

CAPÍTULO VII

DE LA CESACIÓN DEL REFUGIO

Artículo 33.- Causales de cesación de la condición de Refugiado

La Comisión Especial para los Refugiados determina la cesación de la condición de refugiado cuando al así reconocido le sea aplicable por lo menos una de las siguientes causales:

Si han desaparecido las circunstancias señaladas en el Artículo 3 de la presente Ley por las que fue reconocido como refugiado;

Si se ha acogido de nuevo voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad;

Si habiendo perdido su nacionalidad la ha recobrado voluntariamente;

Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;

Si voluntariamente se ha establecido en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por el temor de persecución;

Si se comprobara con posterioridad al reconocimiento de refugio que el así reconocido se encuentra incurso en cualquiera de las causales establecidas en el artículo 4 de la presente Ley;

Por renuncia expresa a tal condición, o si el refugiado injustificadamente regresa al país de persecución;

Por haber adquirido otra calidad migratoria de acuerdo a la normatividad sobre extranjería.

Artículo 34.- Efectos de la cesación de la condición de Refugiado

La cesación de la condición de refugiado implica la pérdida de todos los derechos y beneficios que el Estado reconoció en virtud de tal calidad. La resolución es notificada al interesado, al representante legal y al ACNUR, indicando la causal o causales que la motivaron. La cesación no impide que el extranjero, en el caso señalado en el inciso a) del artículo 33 de la presente Ley, pueda cambiar su calidad migratoria.

La pérdida de la condición de refugiado no se hace extensiva a los familiares o dependientes. La Comisión Especial para los Refugiados efectuará la evaluación correspondiente.

CAPÍTULO VIII

AFLUENCIA MASIVA

Artículo 35.- Afluencia masiva

En caso de ingreso masivo de personas de manera ilegal o irregular al territorio de la República en busca de protección, será concedido un Estatuto de Protección Temporal, por un período de tres meses renovables.

Artículo 36.- Beneficios del Estatuto de Protección Temporal

La protección está destinada, principalmente, a atender las necesidades vitales y a mantener el núcleo familiar básico, para lo cual se coordina la ayuda que brinda el ACNUR y los demás organismos internacionales competentes. El Reglamento de la presente Ley, regulará el procedimiento y alcances del Estatuto de Protección Temporal.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIA Y DEROGATORIA

Primera. - El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá emitir el correspondiente Reglamento de la presente Ley, dentro de los 60 días posteriores a su entrada en vigencia.

Segunda. - Derogase todas las normas que se opongan a la presente Ley.

POR TANTO:

Habiendo sido reconsiderada parcialmente la Ley por el Congreso de la República, aceptándose en parte las observaciones formuladas por el señor Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 108 de la Constitución Política del Estado, ordeno que se publique y cumpla.

En Lima, a los veinte días del mes de diciembre de dos mil dos.

Instrumentos Jurídicos Internacionales

CONVENCIÓN SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS

Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950.

Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43. Serie Tratados de Naciones Unidas, Nº 2545, Vol. 189, p. 137

Preámbulo

Las Altas Partes Contratantes,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General, han afirmado el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales,

Considerando que las Naciones Unidas han manifestado en diversas ocasiones su profundo interés por los refugiados y se han esforzado por asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales, Considerando que es conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al estatuto de los refugiados y ampliar mediante un nuevo acuerdo la aplicación de tales instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados, Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los

países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

"Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar"; y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.

En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad, o Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.

Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;

Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;

Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

Artículo 2. -- Obligaciones generales

Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público.

Artículo 3. -- Prohibición de la discriminación

Los Estados Contratantes aplicarán las disposiciones de esta Convención a los refugiados, sin discriminación por motivos de raza, religión o país de origen.

Artículo 4. -- Religión

Los Estados Contratantes otorgarán a los refugiados que se encuentren en su territorio un trato por lo menos tan favorable como el otorgado a sus nacionales en cuanto a la libertad de practicar su religión y en cuanto a la libertad de instrucción religiosa de sus hijos.

Artículo 5. -- Derechos otorgados independientemente de esta Convención ninguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados.

Artículo 6. -- La expresión "en las mismas circunstancias"

A los fines de esta Convención, la expresión "en las mismas circunstancias" significa que el interesado ha de cumplir todos los requisitos que se le se le exigirían si no fuese refugiado (y en particular los referentes a la duración y a las condiciones de estancia o de residencia) para poder ejercer el derecho de que se trate, excepto los requisitos que, por su naturaleza, no pueda cumplir un refugiado.

Artículo 7. -- Exención de reciprocidad

A reserva de las disposiciones más favorables previstas en esta Convención, todo Estado Contratante otorgará a los refugiados el mismo trato que otorgue a los extranjeros en general.

Después de un plazo de residencia de tres años, todos los refugiados disfrutarán, en el territorio de los Estados Contratantes, la exención de reciprocidad legislativa.

Todo Estado Contratante continuará otorgando a los refugiados los derechos y beneficios que ya les correspondieran, aun cuando no existiera reciprocidad, en la fecha de entrada en vigor de esta Convención para tal Estado.

Los Estados Contratantes examinarán con buena disposición la posibilidad de otorgar a los refugiados, aun cuando no exista reciprocidad, otros derechos y beneficios, además de los que les corresponden en virtud de los párrafos 2 y

3, así como la posibilidad de hacer extensiva la exención de reciprocidad a los refugiados que no reúnan las condiciones previstas en los párrafos 2 y 3.

Las disposiciones de los párrafos 2 y 3 se aplican tanto a los derechos y beneficios previstos en los artículos 13, 18, 19, 21 y 22 de esta Convención como a los derechos y beneficios no previstos en ella.

Artículo 8. -- Exención de medidas excepcionales

Con respecto a las medidas excepcionales que puedan adoptarse contra la persona, los bienes o los intereses de nacionales de un Estado extranjero, los Estados Contratantes no aplicarán tales medidas, únicamente por causa de su nacionalidad, a refugiados que sean oficialmente nacionales de tal Estado. Los Estados Contratantes que, en virtud de sus leyes, no puedan aplicar el principio general expresado en este artículo, otorgarán, en los casos adecuados, exenciones en favor de tales refugiados.

Artículo 9. -- Medidas provisionales

Ninguna disposición de la presente Convención impedirá que, en tiempo de guerra o en otras circunstancias graves y excepcionales, un Estado Contratante adopte provisionalmente, respecto a determinada persona, las medidas que estime indispensables para la seguridad nacional, hasta que tal Estado Contratante llegue a determinar que tal persona es realmente un refugiado y que, en su caso, la continuación de tales medidas es necesaria para la seguridad nacional.

Artículo 10. -- Continuidad de residencia

Cuando un refugiado haya sido deportado durante la segunda guerra mundial y trasladado al territorio de un Estado Contratante, y resida en él, el período de tal estancia forzada se considerará como de residencia legal en tal territorio.

Cuando un refugiado haya sido, durante la segunda guerra mundial, deportado del territorio de un Estado Contratante, y haya regresado a él antes de la entrada en vigor de la presente Convención, para establecer allí su residencia, el tiempo de residencia precedente y subsiguiente a tal deportación se considerará como un período ininterrumpido, en todos los casos en que se requiera residencia ininterrumpida.

Artículo 11. -- Marineros refugiados

En el caso de los refugiados normalmente empleados como miembros de la tripulación de una nave que enarbole pabellón de un Estado Contratante, tal Estado examinará con benevolencia la posibilidad de autorizar a tales refugiados a establecerse en su territorio y de expedirles documentos de viaje o admitirlos temporalmente en su territorio, con la principal finalidad de facilitar su establecimiento en otro país.

Capítulo II:

Condición jurídica

Artículo 12. -- Estatuto personal

El estatuto personal de cada refugiado se regirá por la ley del país de su domicilio o, a falta de domicilio, por la ley del país de su residencia.

Los derechos anteriormente adquiridos por cada refugiado y dependientes del estatuto personal, especialmente los derechos inherentes al matrimonio, serán respetados por todo Estado Contratante, siempre que el derecho de que se trate sea de los que habrían sido reconocidos por la legislación del respectivo Estado, si el interesado no hubiera sido refugiado.

Artículo 13 -- Bienes muebles e inmuebles

Los Estados Contratantes concederán a todo refugiado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente a los extranjeros en iguales circunstancias, respecto a la adquisición de bienes muebles e inmuebles y otros derechos conexos, arriendos y otros contratos relativos a bienes muebles e inmuebles.

Artículo 14. -- Derechos de propiedad intelectual e industrial

En cuanto a la protección a la propiedad industrial, y en particular a inventos, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica, nombres comerciales y derechos de autor sobre las obras literarias, científicas o artísticas, se concederá a todo refugiado, en el país en que resida habitualmente, la misma protección concedida a los nacionales de tal país. En el territorio de cualquier otro Estado Contratante se le concederá la misma protección concedida en él a los nacionales del país en que resida habitualmente.

Artículo 15. -- Derecho de asociación

En lo que respecta a las asociaciones no políticas ni lucrativas y a los sindicatos, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que residan

legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de un país extranjero.

Artículo 16. -- Acceso a los tribunales

En el territorio de los Estados Contratantes, todo refugiado tendrá libre acceso a los tribunales de justicia.

En el Estado Contratante donde tenga su residencia habitual, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional en cuanto al acceso a los tribunales, incluso la asistencia judicial y la exención de la cautio judicatum solvi.

En los Estados Contratantes distintos de aquel en que tenga su residencia habitual, y en cuanto a las cuestiones a que se refiere el párrafo 2, todo refugiado recibirá el mismo trato que un nacional del país en el cual tenga su residencia habitual.

Capítulo III:

Actividades lucrativas

Artículo 17. -- Empleo remunerado

En cuanto al derecho a empleo remunerado, todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.

En todo caso, las medidas restrictivas respecto de los extranjeros o del empleo de extranjeros, impuestas para proteger el mercado nacional de trabajo, no se aplicarán a los refugiados que ya estén exentos de ellas en la fecha en que esta Convención entre en vigor respecto del Estado Contratante interesado, o que reúnan una de las condiciones siguientes:

Haber cumplido tres años de residencia en el país;

Tener un cónyuge que posea la nacionalidad del país de residencia. El refugiado no podrá invocar los beneficios de esta disposición en caso de haber abandonado a su cónyuge;

Tener uno o más hijos que posean la nacionalidad del país de residencia.

Los Estados Contratantes examinarán benévola y diligentemente la asimilación, en lo concerniente a la ocupación de empleos remunerados, de los derechos de todos los refugiados a los derechos de los nacionales, especialmente para los refugiados que hayan entrado en el territorio de tales Estados en virtud de programas de contratación de mano de obra o de planes de inmigración.

Artículo 18. -- Trabajo por cuenta propia

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales.

Artículo 19. -- Profesiones liberales

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en su territorio, que posean diplomas reconocidos por las autoridades competentes de tal Estado y que desean ejercer una profesión liberal, el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el generalmente concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros.

Los Estados Contratantes pondrán su mayor empeño en procurar, conforme a sus leyes y constituciones, el asentamiento de tales refugiados en los territorios distintos del territorio metropolitano, de cuyas relaciones internacionales sean responsables.

Capítulo IV:

Bienestar

Artículo 20. -- Racionamiento

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

Artículo 21. -- Vivienda

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

Artículo 22. -- Educación pública

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

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

Artículo 23. -- Asistencia pública

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

Artículo 24. -- Legislación del trabajo y seguros sociales

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

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

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

Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición;

Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal.

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

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

Los Estados Contratantes examinarán con benevolencia la aplicación a los refugiados, en todo lo posible, de los beneficios derivados de acuerdos análogos que estén en vigor o entren en vigor entre tales Estados Contratantes y Estados no contratantes.

Capítulo V:

Medidas administrativas

Artículo 25. -- Ayuda administrativa

Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda.

Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas.

Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe salvo prueba en contrario.

A reserva del trato excepcional que se conceda a los refugiados indigentes, pueden asignarse derechos por los servicios mencionados en el presente artículo, pero tales derechos serán moderados y estarán en proporción con los asignados a los nacionales por servicios análogos.

Las disposiciones del presente artículo no se oponen a las de los artículos 27 y

Artículo 26. -- Libertad de circulación

Todo Estado Contratante concederá a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio el derecho de escoger el lugar de su residencia en tal territorio y de viajar libremente por él, siempre que observen los reglamentos aplicables en las mismas circunstancias a los extranjeros en general.

Artículo 27. -- Documentos de identidad

Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.

Artículo 28. -- Documentos de viaje

Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente.

Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo.

Artículo 29. -- Gravámenes fiscales

Los Estados Contratantes no impondrán a los refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas.

Lo dispuesto en el precedente párrafo no impedirá aplicar a los refugiados las leyes y los reglamentos concernientes a los derechos impuestos a los

extranjeros por la expedición de documentos administrativos, incluso documentos de identidad.

Artículo 30. -- Transferencia de haberes

Cada Estado Contratante, de conformidad con sus leyes y reglamentos, permitirá a los refugiados transferir a otro país, en el cual hayan sido admitidos con fines de reasentamiento, los haberes que hayan llevado consigo al territorio de tal Estado.

Cada Estado Contratante examinará con benevolencia las solicitudes presentadas por los refugiados para que se les permita transferir sus haberes, dondequiera que se encuentren, que sean necesarios para su reasentamiento en otro país en el cual hayan sido admitidos.

Artículo 31. -- Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio

Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.

Artículo 32. -- Expulsión

Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público.

La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente

o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente.

Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias.

Artículo 33. -- Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")

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

Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Artículo 34. -- Naturalización

Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites.

Capítulo VI: Disposiciones transitorias y de ejecución

Artículo 35. -- Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas

Los Estados Contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, o con cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere; y en especial le ayudarán en su tarea de vigilar la aplicación de las disposiciones de esta Convención.

A fin de permitir a la Oficina del Alto Comisionado, o a cualquier otro organismo de las Naciones Unidas que le sucediere, presentar informes a los órganos competentes de las Naciones Unidas, los Estados Contratantes se comprometen a suministrarles en forma adecuada las informaciones y los datos estadísticos que soliciten acerca de:

La condición de los refugiados; la ejecución de esta Convención, y las leyes, reglamentos y decretos, que estén o entraren en vigor, concernientes a los refugiados.

Artículo 36. -- Información sobre leyes y reglamentos nacionales

Los Estados Contratantes comunicarán al Secretario General de las Naciones Unidas el texto de las leyes y de los reglamentos que promulgaren para garantizar la aplicación de esta Convención.

Artículo 37. -- Relación con convenciones anteriores

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28, esta Convención reemplaza entre las Partes en ella a los Acuerdos de 5 de julio de 1922, 31 de mayo de 1924, 12 de mayo de 1926, 30 de junio de 1928 y 30 de julio de 1935, a las Convenciones de 28 de octubre de 1933 y 10 de febrero de 1938, al Protocolo del 14 de septiembre de 1939 y al Acuerdo del 15 de octubre de 1946.

Declaración de Cartagena sobre los Refugiados

Adoptado por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Recordando las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Coloquio realizado en 1981 en México sobre Asilo y Protección Internacional de Refugiados en América Latina, el cual estableció importantes criterios para el análisis y consideración de esta materia; Reconociendo que la situación centroamericana en lo que se refiere a refugiados ha evolucionado en estos últimos años de tal forma que ha adquirido nuevas dimensiones que requieren una especial consideración; Apreciando los generosos esfuerzos que han realizado los países receptores de refugiados centroamericanos no obstante las enormes dificultades que han debido afrontar, particularmente ante la crisis económica actual; Destacando la admirable labor humanitaria y apolítica que le ha correspondido desempeñar al ACNUR en los países centroamericanos, México y Panamá de conformidad con lo establecido en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y en el Protocolo de 1967, así como en la Resolución 428 (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud

de la cual el mandato del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se aplica a todos los Estados, sean o no partes de la mencionada Convención y/o Protocolo; Teniendo igualmente presente la labor efectuada en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en cuanto a la protección de los derechos de los refugiados en el continente; Apoyando decididamente los esfuerzos del Grupo Contadora para solucionar de un modo efectivo y duradero el problema de los refugiados centroamericanos, lo cual constituye un avance significativo en la negociación de acuerdos operativos para lograr la paz en la región; Expresando su convencimiento de que muchos de los problemas jurídicos y humanitarios que han surgido en la región centroamericana, México y Panamá , en lo que se refiere a los refugiados, sólo pueden ser encarados teniendo en consideración la necesaria coordinación y armonización entre los sistemas universales, regionales y los esfuerzos nacionales; II Habiendo tomado conocimiento, con apreciación, de los compromisos en materia de refugiados incluidos en el Acta de Contadora para la Paz y Cooperación en Centroamérica, cuyos criterios comparte plenamente y que a continuación se transcriben:

"Adoptar la terminología establecida en la Convención y en el Protocolo citados en el párrafo anterior, con el objeto de diferenciar a los refugiados de otras categorías de migrantes."

"Que se establezcan mecanismos de consulta entre los países centroamericanos con representantes de las oficinas gubernamentales responsables de atender el problema de los refugiados en cada Estado."

"Que toda repatriación de refugiados sea de carácter voluntario, manifestada individualmente y con la colaboración del ACNUR."

"Que con el objeto de facilitar la repatriación de los refugiados, se establezcan comisiones tripartitas integradas por representantes del Estado de origen, el Estado receptor y el ACNUR."

"Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad."

"Que se establezcan programas y proyectos con miras a la autosuficiencia de los refugiados."

"Capacitar a los funcionarios responsables en cada Estado de la protección y asistencia a los refugiados, con la colaboración del ACNUR u otros organismos internacionales."

"Solicitar a la comunidad internacional ayuda inmediata para los refugiados centroamericanos, tanto en forma directa, mediante convenios bilaterales o multilaterales, como a través del ACNUR y otros organismos y agencias."

"Detectar, con la colaboración del ACNUR, otros posibles países receptores de refugiados centroamericanos. En ningún caso se trasladará al refugiado en contra de su voluntad a un tercer país."

"Que los gobiernos del área realicen los esfuerzos necesarios para erradicar las causas que provocan el problema de los refugiados."

"Que una vez que las bases para la repatriación voluntaria e individual hayan sido acordadas, con garantías plenas para los refugiados, los países receptores permitan que delegaciones oficiales del país de origen, acompañadas por representantes del ACNUR y el país receptor, puedan visitar los campamentos de refugiados."

"Que los países receptores faciliten el trámite de salida de los refugiados con motivo de la repatriación voluntaria e individual, en coordinación con el ACNUR." o) "Establecer las medidas conducentes en los países receptores para evitar la participación de los refugiados en actividades que atenten contra el país de origen, respetando en todo momento los derechos humanos de los refugiados."

El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones: Primera. Promover dentro de los países de la región la adopción de normas internas que faciliten la aplicación de la Convención y el Protocolo y, si es preciso, que establezcan los procedimientos y recursos internos para la protección de los refugiados. Propiciar, asimismo, que la adopción de normas de derecho interno se inspiren en los principios y criterios de la Convención y el Protocolo, coadyuvándose así en el necesario proceso dirigido a la armonización sistemática de las legislaciones nacionales en materia de refugiados. Segunda. Propiciar que la ratificación o adhesión a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, respecto de aquellos Estados que aún no lo han hecho, no vaya acompañada de reservas que limiten el alcance de dichos

instrumentos, e invitar a los países que las hayan formulado a que consideren su levantamiento en el más corto plazo.

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Cuarta. Ratificar la naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria de la concesión de asilo o del reconocimiento de la condición de refugiado y subrayar la importancia del principio internacionalmente aceptado mediante el cual nada de ello podrá ser interpretado como un acto inamistoso hacia el país de origen de los refugiados.

Quinta. Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados, debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens.

Sexta. Reiterar a los países de asilo la conveniencia de que los campamentos y asentamientos de refugiados ubicados en zonas fronterizas sean instalados al interior de los países de asilo a una distancia razonable de las fronteras con miras a mejorar las condiciones de protección en favor de éstos, a preservar sus derechos humanos y a poner en práctica proyectos destinados a la autosuficiencia e integración en la sociedad que los acoge.

Séptima. Expresar su preocupación por el problema de los ataques militares a los campamentos y asentamientos de refugiados que han ocurrido en

diversas partes del mundo y proponer a los gobiernos de los países de Centroamérica, México y Panamá que apoyen las medidas que sobre el tema ha propuesto el Alto Comisionado al Comité Ejecutivo del ACNUR.

Octava. Propiciar que los países de la región establezcan un régimen sobre tratamiento mínimo para los refugiados, con base en los preceptos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 y en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tomándose además en consideración las conclusiones emanadas del Comité Ejecutivo del ACNUR, en particular la N. 22 sobre la Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala.

Novena. Expresar su preocupación por la situación que padecen las personas desplazadas dentro de su propio país. Al respecto, el Coloquio llama la atención de las autoridades nacionales y de los organismos internacionales competentes para que ofrezcan protección y asistencia a estas personas y contribuyan a aliviar la angustiada situación en que muchas de ellas se encuentran.

Décima. Formular un llamado a los Estados partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 para que apliquen este instrumento en su conducta con los asilados y refugiados que se encuentran en su territorio.

Undécima. Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados. Duodécima. Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente, al lugar de residencia del refugiado en su país de origen. Decimotercera. Reconocer que la reunificación de las familias constituye un principio fundamental en materia de refugiados, el cual debe inspirar el régimen de tratamiento humanitario en el país de asilo y de la misma manera las facilidades que se otorguen en los casos de repatriación voluntaria. Decimocuarta. Instar a las organizaciones no gubernamentales, internacionales y nacionales a que prosigan su encomiable

labor coordinando su acción con el ACNUR y con las autoridades nacionales del país de asilo, de acuerdo con las directrices que éstas señalen.

Decimoquinta. Promover el uso, con mayor intensidad, de los organismos competentes del sistema interamericano y, en especial, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con el propósito de complementar la protección internacional de los asilados y refugiados.

Desde luego, para el cumplimiento de esas funciones el Coloquio considera que sería aconsejable acentuar la estrecha coordinación y cooperación existente entre la Comisión y el ACNUR. Decimosexta. Dejar constancia de la importancia que reviste el Programa de Cooperación OEA / ACNUR y las actividades que se han desarrollado y proponer que la próxima etapa concentre su atención en la problemática que plantea la afluencia masiva de refugiados en Centroamérica, México y Panamá.

El Coloquio de Cartagena, en consecuencia, recomienda:

Que los compromisos en materia de refugiados contenidos en el Acta de Paz de Contadora constituyen, para los diez Estados participantes en el Coloquio, pautas que deben ser necesarias y escrupulosamente respetadas para determinar la conducta a seguir con relación a los refugiados en el área centroamericana.

Que las conclusiones a las que se ha llegado en el Coloquio (III) sean tenidas adecuadamente en cuenta para encarar la solución de los gravísimos problemas creados por la actual afluencia masiva de refugiados en América Central, México y Panamá.

Que se publique un volumen que contenga el documento de trabajo, las ponencias e informes, así como las conclusiones y recomendaciones del Coloquio y demás documentos pertinentes, solicitando al Gobierno de Colombia, al ACNUR y a los organismos competentes de la OEA que adopten las medidas necesarias para lograr la mayor difusión de dicha publicación. Que se haga público el presente documento como "Declaración de Cartagena sobre los Refugiados". El Coloquio, finalmente, dejó constancia de su reconocimiento a la generosa tradición de asilo y refugio practicada por el pueblo y las autoridades de Colombia. Cartagena de Indias, 22 de noviembre de 1984.

