

# 16 Propuesta de política pública

Marzo 2021

## La Militarización de la Frontera Norte de Perú y el Derecho a Solicitar Refugio: Hacia la Reapertura de la Frontera

### Contexto

Desde fines de enero de 2021, fuerzas militares y policiales han sido desplegadas en la frontera entre Perú y Ecuador con el fin de controlar el ingreso de personas por pasos fronterizos irregulares. Según una nota de prensa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú, fueron desplegados “más de 50 vehículos, entre vehículos blindados, camiones y patrulleros y más de mil doscientos efectivos pertenecientes al Comando Operacional del Norte”<sup>1</sup>. Además, desde el 1 de febrero, las Fuerzas Armadas de Ecuador complementan la estrategia peruana con 200 efectivos y 20 vehículos tácticos<sup>2</sup>.

Este despliegue de fuerzas, por la parte peruana, tendría como base legal la Constitución, los Decretos Supremos N° 044-2020-PCM, N° 184-2020-PCM y sus posteriores prórrogas, que disponen el cierre temporal de las fronteras durante el Estado de Emergencia Nacional, así como la intervención de la Policía Nacional del Perú y de las Fuerzas Armadas para garantizar la implementación de las medidas que limitan la libertad de tránsito por el COVID-19.

Si embargo, en dicho contexto, se han registrado rechazos en frontera, así como expulsiones de personas que ya se encontraban en territorio peruano, lo que tiene efectos peligrosos. Por un lado, el exceso de control conduce al aumento de la migración irregular a través ingresos por pasos no habilitados, el uso de redes de tráfico ilícito de migrantes y empodera a redes de trata de personas. Por otro lado, la criminalización de los migrantes en situación de irregularidad como “ilegales” – cómo se escucha cada vez más en las campañas electorales - produce un efecto de rechazo en la población local que pide a las autoridades mayor control e incluso el cierre total de la frontera, lo que vuelve a producir ingresos irregulares.

Aún más grave, no consta que se haya establecido un mecanismo para que las personas que así lo requieran puedan

### Propuesta de Política Pública

Analiza diversos temas de la realidad peruana a partir de resultados de investigaciones del CIUP, y plantea propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser total o parcialmente reproducidos si se cita la fuente. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este boletín se basa en la investigación de Feline Freier, investigadora del CIUP, en conjunto con Analí Briceño, Coordinadora de la Clínica Jurídica Pedro Arrupe SJ. para migrantes y refugiados, realizado con la ayuda de la asistente de investigación del CIUP Soledad Castillo Jara

solicitar refugio, ni tampoco que se haya instruido al personal militar y policial acerca de los casos de pedidos de protección internacional. Ello representa una violación al derecho a buscar asilo, establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Ley N° 27891.

### El derecho a solicitar refugio en las fronteras

La figura de la protección internacional de los refugiados en el Perú está establecida en la Ley N° 27891 y su Reglamento. Dicha ley considera como refugiadas a las personas que cumplen con la definición de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 -es decir, son perseguidas por motivos de “raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas” (Ley N° 27891, art. 3a)- y a quienes cumplen con la definición regional ampliada de la Declaración de Cartagena sobre los

<sup>1</sup> Nota de Prensa N° 006-2020-CCFFAA Fuerzas Armadas despliegan unidades blindadas y personal para reforzar la seguridad y el control en la frontera norte. <http://www.ccffaa.mil.pe/nota-de-prensa-n-006-2020-ccffaa-fuerzas-armadas-despliegan-unidades-blindadas-y-personal-para-reforzar-la-seguridad-y-el-control-en-la-frontera-norte/>

<sup>2</sup> Ecuador moviliza 200 hombres y 20 vehículos tácticos a frontera con Perú. Diario Gestión, 2 de febrero de 2021. <https://gestion.pe/peru/ecuador-moviliza-200-hombres-y-20-vehiculos-tacticos-a-frontera-con-peru-noticia/>

Refugiados de 1984 -es decir, huyen de su país “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” (Ley N° 27891, art. 3b). Respecto a esta última definición, recientes investigaciones indican que la situación de crisis que enfrenta Venezuela reúne varios de los elementos situacionales para considerar a los nacionales venezolanos como refugiados invocando la Declaración de Cartagena<sup>3</sup>.

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado a través de diversas sentencias que los Estados tienen el deber de observar los estándares mínimos de protección y garantías procesales para las personas solicitantes de refugio. Dichos estándares y garantías incluyen (i) el no rechazo en frontera, (ii) la prohibición de expulsiones colectivas y obligación de un análisis razonable y objetivo del caso individual, (iii) la no sanción por ingreso irregular y (iv) la no detención migratoria.

Es cierto que el actual Estado de Emergencia Nacional nos coloca en un escenario atípico y factible a limitación de derechos como parte de la respuesta del Estado. Sin embargo, la CIDH y la Corte IDH han establecido que los Estados tienen la facultad de fijar políticas migratorias, incluyendo los mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana. El Reglamento de la Ley N°27891 establece que las solicitudes de refugio pueden ser presentadas “en las fronteras, puestos de control migratorio y reparticiones policiales o militares” (art. 18 a).

Sin embargo, dicha posibilidad se ha visto negada en el contexto de militarización de la frontera norte en el Perú. Pese al cierre de fronteras establecido como respuesta a la pandemia, aplicando el principio pro homine y de primacía de la realidad, el Estado no puede evadir la responsabilidad de recibir a las personas extranjeras que continúan llegando de manera forzosa y con necesidades humanitarias. Además, se han registrado conflictos y hechos de probable abuso de la fuerza por parte de las fuerzas armadas en contra de la población varada en la zona de frontera entre Ecuador y Perú.

Una situación similar, pero con características particulares, se ha visto en la frontera de Perú con Brasil, con la afluencia de

ciudadanos haitianos que buscaban transitar por el territorio peruano en febrero para lograr una salida a otros puntos de destino o a su propio país. En ese contexto, el uso de la fuerza militar y policial para reprimir el ingreso de las personas migrantes se replicó con las mismas limitaciones que en el caso de la frontera norte, es decir, sin una planificación y una estrategia con enfoque humanitario. Por lo tanto, es urgente implementar un protocolo para el personal policial y militar enfocado en respetar las probables necesidades de protección internacional de las personas que llegan a los puntos fronterizos.

Tampoco se ha observado personal del Ministerio de Relaciones Exteriores analizando las solicitudes en frontera, lo que sí fue una práctica antes de la pandemia. Según el Reporte de Situación del Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM) correspondiente a febrero de 2021, faltó un análisis individualizado de las situaciones de vulnerabilidad que afectan a las personas en tránsito de manera previa a su devolución a la línea de frontera<sup>4</sup>. Si bien el GTRM pudo interceder en algunos casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados, adultos mayores, personas con discapacidad y mujeres embarazadas o en lactancia, estas fueron intervenciones muy específicas y no lideradas por el Estado. El Estado peruano, en este sentido, no brindó medidas especiales para atender las necesidades de dichas personas.

## Reflexiones finales

Pese a las medidas implementadas por los gobiernos de Perú y Ecuador, debido a la aguda crisis humanitaria en Venezuela, el flujo de personas de nacionalidad venezolana no ha cesado. Se estima que entre 200 y 500 personas intentan ingresar diariamente al país por rutas irregulares, las cuales son cada vez más largas y peligrosas que las regulares, debido a la militarización de la frontera y a la presencia de redes de trata de personas y tráfico de migrantes.

Asimismo, tal como señaló el Gobernador Wilmer Dios Benites de Tumbes en una reciente sesión parlamentaria<sup>5</sup>, el cierre de fronteras ha perjudicado la economía de su región debido a sus impactos negativos en el comercio. En otras palabras, el cierre de la frontera con participación militar y policial no ha demostrado ser una medida efectiva de control migratorio; por el contrario, ha resultado contraproducente tanto para la protección personas migrantes y refugiadas

<sup>3</sup> Berganza, I.; Blouin, C. y Freier, L.F. (2020) El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano. *Revista Chilena de Derecho*, 47 (2). <http://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/17593> y Blouin, C.; Berganza, I. y Freier, L.F. (2020) The spirit of Cartagena? Applying the extended refugee definition to Venezuelans in Latin America. *Forced Migration Review*, 63. <https://www.fmreview.org/cities/blouin-berganza-freier>

<sup>4</sup> GTRM: Reporte de Situación Tumbes N° 3 <https://r4v.info/es/documents/details/85097>

<sup>5</sup> Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión Especial de Seguimiento de la Incorporación del Perú a la OCDE (19 de febrero de 2021).

como para la economía local. Frente a ello, la propuesta del gobernador de abrir la frontera y, a la vez, reforzar el cumplimiento de los protocolos sanitarios exigibles para el ingreso es urgente.

En conclusión, velar por el restablecimiento de las medidas de protección para las personas solicitantes de refugio y refugiadas en Perú, tanto en frontera como las que ya se encuentran en el país es necesario, hoy más que nunca. No se puede pasar por alto que se llevan meses sin una respuesta oficial por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre la falta de operatividad de la plataforma digital para presentar solicitudes y seguimiento de los casos presentados ante la Comisión Especial para los Refugiados, lo cual, a su vez, impide la presentación de solicitudes nuevas en el territorio peruano.

## Recomendaciones

- Abrir la frontera norte del Perú y, a la vez, reforzar el cumplimiento de los protocolos sanitarios exigibles para el ingreso
- Velar por el restablecimiento de las medidas de protección para las personas solicitantes de refugio y refugiadas en las zonas de frontera, con especial énfasis en los niños, niñas y adolescentes no acompañados, los adultos mayores y las mujeres gestantes
- Continuar las labores de lucha contra la trata de personas y el tráfico de migrantes en las zonas de frontera
- Restablecer operatividad de la plataforma digital para la presentación de solicitudes de refugio.

### Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Universidad del Pacífico - Pabellón I

Jr. Gral Sánchez Cerro 2050

Jesús María - Lima, Perú

(51)1 219-0100 Anexo 2103

[ciup.up.edu.pe](http://ciup.up.edu.pe)