



Este artículo se encuentra disponible en acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.

This article is available in open access under the Creative Commons Attribution 4.0 International License.

## **VINCULACIÓN JURÍDICA DEL SOLICITANTE DE REFUGIO CON EL ESTADO**

Legal connection of the refugee claimant  
with the State

JORGE ERNESTO HINOSTROZA IRAZABAL  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
(Lima, Perú)

Contacto: [johiraz40@unmsm.edu.pe](mailto:johiraz40@unmsm.edu.pe)  
<https://orcid.org/0009-0007-9399-5949>

### **RESUMEN**

Este trabajo de investigación analiza el estado en que se hallan los solicitantes de refugio, particularmente en nuestro país, tiempo después de la firma de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), donde se promulgaron las reglas para regular su desarrollo, y la publicación de la Ley n.º 27891 (Ley de Refugiados) de 2003, la cual creó la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), entidad encargada de recibir, procesar y resolver las solicitudes de refugio, así como la Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados, entidad que finalmente resuelve estas solicitudes. También se plantea modificar la

situación de estas personas para que accedan a los servicios básicos prestados por el Estado peruano.

**Palabras clave:** solicitantes de refugio; Perú; Estado; Ley n.º 27891.

## ABSTRACT

This research paper analyses the situation of asylum seekers, particularly in our country, following the signing of the Convention relating to the Status of Refugees (1951), which promulgated the rules governing their development, and the publication of Law No. 27891 (Refugee Law) in 2003, which created the Special Commission for Refugees (CEPR), the body responsible for receiving, processing and resolving asylum applications, as well as the Review Commission for Refugee Affairs, the body that finally resolves these applications. It is also proposed to modify the situation of these people so that they have access to the basic services provided by the Peruvian state.

**Keywords:** refugee claimants; Peru; State; Law No. 27891.

Recibido: 21/08/2021    Aceptado: 05/11/2021    Publicado: 10/12/2021

## 1. INTRODUCCIÓN

Antes de iniciar el desarrollo de este trabajo, es pertinente conocer algunos términos a los que aludiremos con frecuencia. A continuación, señalamos sus significados:

- a) Extranjero: «toda persona que no posea nacionalidad peruana» (artículo 8 del Decreto Legislativo n.º 1350).
- b) Solicitante de refugio: extranjero(a) que llega al país y solicita la protección que establece la vinculación jurídica que le permitirá permanecer en el país y trabajar hasta que su situación sea resuelta por la Comisión Especial para los Refugiados.

- c) *Non refoulement*: principio fundamental aplicado a los refugiados, quienes no pueden ser devueltos, rechazados, expulsados ni extraditados a su país de origen.
- d) Vinculación jurídica: enlace establecido entre dos o más sujetos de manera legal a fin de regular acciones de interés de las partes.

Al comenzar el siglo XXI, el área de protección del ser humano reviste importancia capital. El Estado se encarga del reconocimiento y la protección de los derechos humanos básicos; sin embargo, no siempre fue así: el siglo XX fue testigo de que, con alarmante frecuencia, el Estado no solo no cumplió con esta tarea, sino que se convirtió en un agente de violación de los derechos humanos. En el mundo actual, los conflictos internos, las guerras y los desplazamientos por cualquier causa similar generan que las personas busquen protección en otro país; a estas personas se les denomina «refugiadas» y pueden ubicarse en cualquier parte del mundo.

Dado que este es un problema de grandes dimensiones, nuestro objetivo es resolver las dificultades que aquejan sobre todo a quienes desean ser reconocidos como refugiados, así como identificar cuáles son las causas por las que no poseen el título vinculante de sujetos con capacidad para desarrollar facultades básicas (como proveerse de un seguro de salud) y contraer matrimonio.

Dentro de esta línea de base, nuestro país suscribió y ratificó los tratados relacionados con esta figura jurídica (por ejemplo, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984), promulgando normas que regulan la admisión, el procedimiento y la decisión del órgano respectivo; sin embargo, no ha previsto las consecuencias de la puesta en vigencia de la ley mencionada, en cuanto a la limitación de la capacidad del Estado para otorgarles asistencia y protección pública. Esta situación pone de manifiesto que, al no proveerles un documento de identidad que los ampare, no pueden acceder a los servicios que necesitan, posicionándolos en una situación de vulnerabilidad.

En nuestro país, existe un limbo en el esquema legal que no ha sido observado por el legislador cuando se refiere a los solicitantes de refugio, a quienes por disposición de la norma se les otorga un carné, expedido por la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), unidad orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), que no configura un elemento de identificación, en vez de darles un documento cuyas características cumplan con las exigencias de identidad. Cabe señalar que tanto la Superintendencia Nacional de Migraciones como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec) desempeñan roles importantes en la entrega de estos títulos a los ciudadanos nacionales y extranjeros. En ese contexto es que el MRE expide también documentos de viaje, salvoconductos y pasaportes.

Siendo esto así y en tanto subsista tal escenario, estas personas están desprotegidas y su situación colisiona con el principio de identidad, catalogado como derecho fundamental. Consecuentemente, el Estado contratante debe brindarles ayuda a todas las personas que la invocan, por lo que, en el presente trabajo, se plantea la necesidad de resolver esta limitación legal, proponiendo la modificación de la Ley n.º 27891, también conocida como Ley del Refugiado.

Dentro de este esquema de análisis tenemos como objetivo proponer la reforma de la norma aludida y presentar la receta legal respectiva que contenga las modificaciones necesarias para que estas personas obtengan un documento de identidad.

## 2. SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

La migración implica un estado personal, familiar o grupal referido al desplazamiento dentro o fuera del territorio nacional, sea por razones políticas, económicas, ambientales (desastres naturales) o de cualquier otra índole.

En cuanto al contenido que es materia de estudio, nos enfocamos en el tema de la protección jurídica denominada «refugio». La norma define al «refugiado» como a la persona que, por razones de temor fundado de persecución, amenaza o alteración del orden

público, no puede permanecer en su país o retornar a él, así que sale huyendo en busca de protección en el extranjero. Cuando estas personas llegan a otro país, invocan el refugio, sin mayor expectativa que la propia protección que le brinda el Estado receptor y que su permanencia esté asegurada. No obstante, no pueden acceder a los servicios esenciales como la salud, el trabajo o la seguridad social porque el uso de estos servicios exige un mecanismo de verificación personal, y para los peticionantes de refugio la norma determina que, si falta la decisión, mantienen esa situación y la Comisión les otorga un instrumento no identificatorio que solamente los acredita como peticionarios. Así, no tienen la posibilidad de obtener este instrumento de identidad que les permita el disfrute pleno de este derecho a fin de velar por el desarrollo personal que como personas persiguen y poder ejercer los actos civiles inherentes a todo individuo.

Esta circunstancia conlleva a mantener a los solicitantes de refugio en una alta vulnerabilidad, motivo suficiente que nos conduce a efectuar el presente análisis y plantear los cambios necesarios para resolver esta situación.

### 3. POBLACIÓN Y MUESTRA

La población materia de este estudio presenta gran fragilidad y las nuevas tendencias migratorias van evolucionando a nivel mundial, obligando a los Estados a constituir medidas urgentes para velar por esta población que merece protección y asistencia, habida cuenta de que a fines de 2020 existían más de 26.4 millones de refugiados en el mundo (Acnur, s. f.). La realidad constriñe otorgarles amparo cuando llegan a nuestro país e invocan este estatuto jurídico de protección.

La ley también cumple un rol fundamental de seguridad social general, puesto que en su país de origen no la tienen o la consideran insuficiente. Sin embargo, esta seguridad resulta exigua porque le faltan los pactos para dejar satisfechos los principios básicos de la persona como fin principal de la norma.

## 4. OBJETIVOS

El objetivo general de este artículo es establecer los nuevos tipos de vulneración de los derechos fundamentales que surgen como consecuencias del incremento masivo de las peticiones de condición de refugiado, título que les permite a los extranjeros acceder a la protección y los beneficios que requieren; para esta determinación incidiremos en un concepto general de seguridad.

Los objetivos específicos son a) establecer las pautas para que quienes invoquen este pedido puedan obtener un documento de identidad, b) instituir una medida comparativa con la legislación internacional sobre estos pedidos de amparo legal, c) modificar la Ley n.º 27891, relacionada a estas figuras de protección, y d) evaluar la conveniencia del otorgamiento de un título que precise su estatuto personal a los extranjeros bajo esta condición jurídica.

## 5. METODOLOGÍA APLICADA

Para determinar esta variedad de concepciones, se emplean técnicas no cuantitativas, pero también se aplica el método descriptivo, dado que este señala las pautas para analizar las vivencias y la realidad de las personas migrantes en su contexto.

Este estudio explora la actual realidad en toda su expresión y nos entrega un producto interpretativo. El análisis de la situación del país de origen nos provee una perspectiva muy positiva y la comparación de la legislación en los distintos niveles geográficos, tanto a nivel regional como mundial, es muy útil. Un ejemplo que vale mencionar es que en algunos países como Colombia a los solicitantes de refugio no se les autoriza a trabajar, tienen que mantenerse desempleados hasta que su solicitud sea aprobada; en Perú ocurre lo contrario: una vez presentada la solicitud de refugio, la norma los autoriza a trabajar. Esta realidad también tiene sus bemoles porque los empleadores desconocen la normativa y, por su seguridad, prefieren contratar a otras personas en situación migratoria definitiva.

## 6. ESTADO DE LA CUESTIÓN

A diferencia del asilo, el refugio solo busca proteger al que necesite amparo estatal. Esta realidad hace que las personas, una vez admitidas como solicitantes de refugio, sientan la vulnerabilidad más patente al no tener un instrumento que les sirva como elemento de identificación personal, ya que, en nuestro país, para tal acto deben contar con un instrumento que los acredite como tales.

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 capacidad del hombre y la mujer de transformar su energía física y mental en trabajo, independientemente de su alta educación formal (Altamirano, 2017, p. 28).

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 de género, de manera tal que permita identificar los procesos y los impactos diferenciados a partir de esta variable y, con base en dicho análisis, promover la igualdad de género como «una cuestión central en lo que respecta a las causas y consecuencias de la migración y, consiguientemente, para garantizar respuestas institucionales eficaces frente al fenómeno de las migraciones» (Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones, 2015, p. 2).

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

Así, la evidencia llevó al Estado peruano a reconocer que la gestión de las migraciones que se venía aplicando, especialmente 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. Asimismo, se ha evidenciado que el incremento de los flujos migratorios exige la modernización de los citados marcos de gestión funcional y formal.

El movimiento migratorio de la población extranjera hacia el Perú ha aumentado. Los extranjeros que llegaron a nuestro país entre los años 1994 y 2015 no fueron muchos. En estos últimos años, desde el 2015, con 3500, hasta el 2019, con más de 380 000 solicitudes de refugio, el promedio anual de este flujo asciende a un número considerable de personas de 1000 a 1500 personas diarias.

Cabe señalar que existe una estigmatización hacia el inmigrante. Esto hace que, muchas veces, los extranjeros en el Perú sean considerados como población infractora o grupos de riesgo para la seguridad ciudadana y/o la moral pública (se asocia la migración femenina con la prostitución). En ese marco, por ejemplo, se configuran situaciones de discriminación y violencia familiar y/o sexual en donde la condición de migrante irregular incrementa el grado de vulnerabilidad de estas personas.

En el caso de la violencia familiar, especial atención merecen las mujeres migrantes casadas o convivientes con personas peruanas, ya que, por mandato de la ley, sus parejas tenían la facultad absoluta sobre su permanencia en el país; ello las convertía en objetos 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 preguntarse que pasará con este grupo familiar cuando esta persona extranjera decida tomar otros rumbos, 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, pues no basta con instrumentos administrativos) que aborden las diversas

dimensiones del proceso migratorio, tanto en los aspectos políticos, jurídicos y económicos como en los sociales y culturales.

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

Cabe afirmar que la jurisprudencia indica que el derecho a la identidad se encuentra estrechamente relacionado con la dignidad humana, el derecho a la vida privada y el principio de autonomía de la persona. Respecto al derecho a la identidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017) lo ha 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» (Opinión Consultiva OC-24/17, 2017, fj. 90).

## 7. CONCLUSIONES

Si una migración es desordenada, se vuelve insegura, crea en la opinión pública un sentimiento de aversión hacia el extranjero, sin importar su situación jurídica, endurece los controles migratorios y puede dar lugar al retorno de personas que sí necesitan la protección del Estado, poniendo en riesgo su vida o libertad.

Es necesario y urgente analizar y modificar la Ley n.º 27891 (Ley de los Refugiados) y otras normas que son impedimentos para el acceso a los servicios y los medios de vida sostenibles para los migrantes; asimismo, es indispensable el desarrollo de los principios elementales de garantía procedimental para obtener el reconocimiento del refugio.

## 8. RECOMENDACIONES

Las contradicciones existentes en las leyes tanto migratorias como del refugio no han sido abordadas en todo su contexto para eliminar

la dicotomía existente que no permite el avance ni la determinación de acciones eficaces para resolver los problemas que surgen del flujo migratorio asociado.

Se requiere mayor comunicación y difusión de la normatividad migratoria, así como de la información relacionada al refugio en todas las legaciones del mundo, para que estas personas estén informadas y puedan seguir los trámites respectivos.

Sería conveniente crear una plataforma orgánica multisectorial para el registro de los migrantes, los desplazados y los refugiados; además, sería muy útil que las entidades competentes en áreas sensibles vinculadas con el tema puedan tener acceso a dicha plataforma.

Para crear un modelo de gestión de la migración, los términos y las condiciones de las legislaciones deben adaptarse a los nuevos y distintos desafíos, es decir, actualizarse y adecuarse a las disímiles características de los flujos de personas en el continente.

Las declaraciones y los acuerdos internacionales deben ser vinculantes.

## REFERENCIAS

- Acnur. (s. f.). Tendencias globales desplazamiento forzado en 2020. *UNHCR*. <https://www.unhcr.org/flagship-reports/es/tendencias-globales/>
- Altamirano, T. (2017). Migraciones internacionales en el Perú: hacia una apertura de oportunidades múltiples. En Ó. Maúrtua (ed.), *Impacto de las migraciones internacionales en el desarrollo del Perú* (pp. 23-55). Ediciones Misky.
- Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. (1984). *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Cartagena: 22 de noviembre de 1984. <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados>

- Congreso de la República. (2002). *Ley n.º 27891. Ley del Refugiado*. Lima: 20 de diciembre de 2002. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf>
- Congreso de la República. (2017). *Decreto Legislativo n.º 1350*. Lima: 7 de enero de 2017.
- Consejo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2015). *Política sobre la Igualdad de Género 2015-2019*. <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2018-07/C-106-INF-8-Rev.1-Poli%CC%81tica-de-la-OIM-sobre-la-Igualdad-de-Ge%CC%81nero-2015-2019.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión Consultiva OC-24/17*. [s. l.:] 24 de noviembre de 2017.
- Naciones Unidas. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra: 28 de julio de 1951. <https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados-de-1951>