

AMR 01/6744/2023

4 de mayo de 2023

Carta abierta a la presidenta de Perú y el presidente de Chile sobre la crisis de protección en frontera

Enviamos esta carta abierta para expresar nuestra honda preocupación por la situación que enfrentan personas en necesidad de protección internacional en la frontera entre Chile y Perú. Esto, a raíz de las medidas implementadas por los gobiernos de ambos países en respuesta a la presencia de personas refugiadas y migrantes tratando de cruzar la frontera en esta zona, incluyendo el despliegue de fuerzas militares y la imposición de un estado de emergencia.

En Chile, el Decreto con fuerza de ley para el resguardo de las áreas de zonas fronterizas no1, publicado el 20 de febrero de 2023¹, otorga a las fuerzas militares las facultades de control de identidad, registro y detención. Además, prevé que colaborarán con la policía para controlar el ingreso y egreso de personas extranjeras del territorio nacional, y para fiscalizar la legalidad de la estadía de personas extranjeras en el país. Estas medidas, vigentes por el plazo de 90 días en determinadas zonas fronterizas del Norte de Chile, tienen como propósito “contribuir en el control migratorio y en la detección de crímenes, simples delitos y faltas”.²

En Perú, el 26 de abril de 2023, el gobierno declaró un estado de emergencia que restringe “la libertad de tránsito (...), libertad de reunión y libertad y seguridad personales” por 60 días en determinados distritos de siete departamentos fronterizos de Amazonas, Cajamarca, Loreto, Madre de Dios, Piura, Tacna y Tumbes.³ Además, faculta a la Policía Nacional para mantener el control del orden interno, con el apoyo de las Fuerzas Armadas.

La implementación de estas medidas ha desatado una crisis humanitaria en la frontera entre ambos países en las últimas semanas, donde se estima que alrededor de 300 personas, en su mayoría venezolanas, así como personas haitianas y de otras nacionalidades, se encuentran varadas. De acuerdo a la información reportada por organizaciones y por medios⁴, varias de estas personas estarían tratando de salir de Chile para regresar a Perú, Venezuela, o ir hacia Estados Unidos ante las precarias condiciones económicas de estancia en el país, así como la discriminación y la imposibilidad de poder regularizar su situación migratoria. El 20 de abril, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) alertaron⁵ sobre la situación humanitaria crítica que enfrentan familias con niños, niñas y adolescentes, personas embarazadas y con enfermedades crónicas, sin alimentos, agua, alojamiento o asistencia sanitaria en Tacna, este desierto conocido por sus condiciones extremas de temperatura. Amnistía Internacional valora positivamente medidas implementadas y otras en discusión para brindar asistencia humanitaria y mitigar los riesgos que enfrentan las personas varadas. La organización también recuerda que, si bien los

¹ El DFL no. 1 faculta a las Fuerzas Armadas a llevar a cabo controles de identidad y vestimenta, así como detenciones a en caso de flagrancia o cuando haya indicios de que una persona esté cometiendo cometer un delito. Además, dispone que las Fuerzas Armadas colaborarán con la policía para controlar el ingreso y egreso de personas extranjeros del territorio nacional, y para fiscalizar la legalidad de la estadía de personas extranjeras en el país. El decreto también autoriza a las Fuerzas Armadas a realizar controles en espacios públicos para verificar que una persona haya ingresado al territorio nacional por un paso habilitado y con la debida autorización, y en caso de que carezcan de justificativo, o si sorprenden a una persona entrando por punto no autorizado, pueden detenerla para ponerla a disposición de la policía. Finalmente, el decreto establece una lista de principios y reglas para regular el uso fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en aplicación del decreto. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Decreto con Fuerza de Ley 1*, 20 de febrero de 2023, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1189483>

² El Decreto 78 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública cubre ciertas áreas de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapaca, Antofagasta. Ministerio del Interior y Seguridad Pública, *Decreto 78-24*, 24 de febrero de 2023. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1189669>

³ El Peruano, *Decreto Supremo N° 055-2023-PCM*, disponible en <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-declara-el-estado-de-emergencia-en-la-pr-decreto-supremo-n-055-2023-pcm-2172936-2/>

⁴ Ver por ejemplo, la directora del SJM en el podcast País ADN, Recta final para elección de consejeros constitucionales, a partir del minuto 30. Recta final para elección de consejeros constitucionales - País ADN | Podcast on Spotify

⁵ ACNUR y OIM, *Perú: ACNUR y la OIM alertan de la grave situación en Tacna para personas refugiadas y migrantes, Pronunciamento conjunto*, 20 de abril de 2023, disponible en <https://www.acnur.org/noticias/peru-acnur-y-la-oim-alertan-de-la-grave-situacion-en-tacna-para-personas-refugiadas-y>

gobiernos tienen la prerrogativa de controlar la entrada y decidir su política migratoria, las medidas que adopten deben estar en línea con las obligaciones establecidas en los tratados internacionales ratificados por ambos Estados, en particular aquellas relativas a las personas con necesidad de protección internacional, al uso de la fuerza y participación de fuerzas armadas en tareas de seguridad, y a la no discriminación.

1. SOBRE LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR EL ACCESO AL ASILO Y LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON NECESIDAD DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Amnistía Internacional desea llamar la atención sobre el hecho de que la llegada y tránsito de miles de personas venezolanas y haitianas a Chile y Perú en los últimos años es, ante todo, el síntoma de una crisis de protección, que debe ser abordada como tal por sus gobiernos.

Toda persona tiene derecho a buscar asilo. Las personas venezolanas y haitianas tienen necesidades de protección internacional, en el sentido de las definiciones establecidas en instrumentos internacionales como la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951, y la Declaración de Cartagena de 1984. Tanto Chile como Perú han suscrito estos instrumentos, y los han incorporado en sus legislaciones nacionales⁶.

De acuerdo con la plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), más de 7.23 millones de personas venezolanas han tenido que salir de su país en los últimos años⁷, debido a masivas violaciones a los derechos humanos, una crisis humanitaria compleja, e inclusive por la comisión de crímenes de lesa humanidad, ampliamente documentados por Amnistía Internacional⁸ y la misión internacional la Misión internacional independiente de determinación de los hechos de las Naciones Unidas sobre la República Bolivariana de Venezuela (MIIV)⁹. Se trata de una de las mayores crisis de movilidad humana a nivel mundial, junto con Ucrania¹⁰, Siria y Afganistán. El ACNUR¹¹ y organizaciones de derechos humanos como Amnistía Internacional han destacado que las personas venezolanas no deben ser retornadas a su país, y que la Declaración de Cartagena, particularmente en la región, permite que sean reconocidas como refugiadas.

Tanto el ACNUR¹², el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹³, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)¹⁴ y Amnistía Internacional¹⁵ han señalado que las personas haitianas no pueden ser regresadas a su país debido a la grave crisis humanitaria y de derechos humanos que

⁶ En Perú, la definición de “persona refugiada” queda establecida en el artículo 3 de la Ley N° 27.891 del 20 de diciembre del 2002 - Ley del Refugiado. En Chile, esta definición aparece en el artículo 2 de la Ley 20.430 que establece disposiciones sobre protección de refugiados.

⁷ Plataforma R4V, *Refugiados y migrantes de Venezuela*, cifras a marzo de 2023. Disponible en <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

⁸ Ver por ejemplo Amnistía Internacional, *Hambre de justicia: Crímenes de lesa humanidad en Venezuela*

Mayo 14, 2019 AMR 53/0222/2019; Perú: Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela

4 de febrero de 2020, www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es ; y Amnistía Internacional y Human Rights Watch ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 24 de septiembre de 2021, <https://www.hrw.org/es/news/2021/09/24/venezuela-declaracion-conjunta-de-amnistia-internacional-y-human-rights-watch-ante>,

⁹ MIIV, *Venezuela: Nuevo informe de la ONU detalla las responsabilidades por crímenes de lesa humanidad para reprimir a la disidencia y pone la lupa en la situación en las zonas mineras remotas*, [www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/venezuela-new-un-report-details-responsibilities-crimes-against-](http://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/venezuela-new-un-report-details-responsibilities-crimes-against-humanity#:~:text=En%20el%20presente%20informe%2C%20la%20Misi%C3%B3n%20internacional%20independiente,investiguen%20sus%20responsabilidades%20y%20las%20juzguen%20en%20consecuencia)

[humanity#:~:text=En%20el%20presente%20informe%2C%20la%20Misi%C3%B3n%20internacional%20independiente,investiguen%20sus%20responsabilidades%20y%20las%20juzguen%20en%20consecuencia](http://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/venezuela-new-un-report-details-responsibilities-crimes-against-humanity#:~:text=En%20el%20presente%20informe%2C%20la%20Misi%C3%B3n%20internacional%20independiente,investiguen%20sus%20responsabilidades%20y%20las%20juzguen%20en%20consecuencia). septiembre de 2022.

¹⁰ Según el ACNUR, *Hacia febrero de 2023, se habían registrado más de 8 millones de personas refugiadas procedentes de Ucrania en toda Europa*. ACNUR, *Emergencia en Ucrania*, <https://www.acnur.org/emergencias/emergencia-en-ucrania#:~:text=Hacia%20febrero%20de%202023%2C%20se,sistemas%20nacionales%20de%20protecci%C3%B3n%20similares>.

¹¹ ACNUR, *Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos*. Actualización I, 21 de mayo de 2019. www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html

¹² ACNUR, *ACNUR insta a los Estados a abstenerse de realizar devoluciones forzadas de personas haitianas*, 3 de noviembre 2022.

www.acnur.org/noticias/news-releases/acnur-insta-los-estados-abstenerse-de-realizar-devoluciones-forzadas-de#_ga=2.229563796.963406874.1683144200-1176233729.1674016470

¹³ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Haití: La comunidad internacional debe actuar ya para evitar la tragedia - Türk*, 3 de noviembre 202, www.ohchr.org/en/press-releases/2022/11/haiti-international-community-must-act-now-avert-tragedy-turk , y *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Volker Türk concluye su visita oficial a Haití*, 10 febrero 2023, www.ohchr.org/es/statements/2023/02/un-high-commissioner-human-rights-volker-turk-concludes-his-official-visit-haiti

¹⁴ CERD, *Stop deporting Haitians on the move in Americas, UN Committee warns* (Solamente en inglés) 28 de abril de 2023. www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/stop-deporting-haitians-move-americas-un-committee-warns

¹⁵ Amnistía Internacional, *Estados Unidos: “No nos trataban como personas”: Tortura y otros malos tratos relacionados con la raza y la condición migratoria contra personas haitianas que buscan seguridad en Estados Unidos*, 22 de septiembre de 2022, www.amnesty.org/en/documents/amr36/5973/2022/es/

enfrenta el país, que incluye la violencia generalizada, la inestabilidad política, la inseguridad alimentaria y un sistema sanitario al borde del colapso.

Amnistía Internacional considera que la salida duradera de esta crisis de protección en la región debe pasar por soluciones que garanticen plenamente los derechos de las personas refugiadas y migrantes, y propone una serie de soluciones apegadas a derechos humanos.

Ante un incremento de llegadas de personas con necesidad de protección internacional a sus territorios, los Estados pueden acudir a la determinación colectiva de la condición de refugiado (también conocida como reconocimiento *prima facie*) para responder a las necesidades de protección y facilitar su asistencia.¹⁶ Amnistía Internacional insta a Chile y Perú a que utilicen la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena e implementen sin demora esta medida de determinación colectiva, ya que simplificaría y aceleraría la tramitación de las solicitudes de asilo.

Amnistía Internacional recuerda que los Estados tienen la obligación de garantizar que las personas con necesidades de protección internacional tengan acceso al territorio y a procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado, y que no se las rechace en frontera en vulneración del principio de no devolución. Este principio prohíbe a los Estados devolver o trasladar a cualquier persona un lugar donde pueda ser perseguida, o pueda sufrir violaciones graves a sus derechos humanos. El principio de no devolución tiene el carácter de derecho consuetudinario imperativo: debe ser respetado en todo momento por todos los Estados, y no admite derogación en tiempos de emergencia. Asimismo, el derecho internacional de derechos humanos prohíbe las expulsiones colectivas de personas migrantes, puesto que privan a las personas del debido proceso y de un recurso efectivo contra su expulsión. Las devoluciones, expulsiones colectivas y rechazos en frontera vulneran el principio de no devolución.

Las medidas aprobadas recientemente no van encaminadas a abordar los obstáculos que enfrentan las personas que buscan protección internacional, sino que, al contrario, conducen a agravar la crisis de protección. Investigaciones recientes de la organización han evidenciado importantes obstáculos para el acceso efectivo al asilo en Chile y Perú, así como vulneraciones del principio de no devolución. De acuerdo a organizaciones peruanas, desde 2020 el sistema de recepción de solicitudes de asilo en Perú ha permanecido prácticamente cerrado, resolviendo únicamente casos emblemáticos de persecución o algunos relacionados con motivos de salud grave.¹⁷ En Chile, Amnistía Internacional ha documentado que, las personas con necesidad de protección no pueden acceder al asilo o un estatus migratorio regular, así como la falta de recursos de las instituciones encargadas de brindar protección internacional.¹⁸

La información recopilada por la organización apunta a que la imposibilidad de acceder al procedimiento para ser reconocidas como refugiadas en Chile, en violación del derecho internacional, o de poder acceder a otras formas de regularización en el país, al impedir a su vez el acceso a otras necesidades y derechos humanos como un trabajo digno, educación y salud, podría ser uno de los motivos de la salida de personas de Chile.¹⁹

Amnistía Internacional insta a Chile y Perú a corregir sin demora las prácticas y medidas vigentes que limitan o suspenden el acceso al procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, y a cesar cualquier práctica ilegal que restringe el derecho humano a solicitar asilo. Además, los Estados deben asegurar que las instituciones encargadas de la atención y protección de personas que huyen de sus países para proteger sus vidas cuenten con suficientes recursos humanos, técnicos y financieros con el fin de garantizar la disponibilidad y efectividad del servicio.

Ante los anuncios de llevar a cabo vuelos de repatriación a Venezuela, Amnistía Internacional también exhorta a las autoridades a que realicen análisis detallados de las posibles necesidades de protección internacional de las personas

¹⁶ ACNUR, *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de los refugiados*, párr. 44.

¹⁷ Amnistía Internacional, *Perú: Comunicación al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios de las Naciones Unidas previa a su 34a sesión*, (AMR 46/5238/2022), febrero de 2022, www.amnesty.org/es/documents/amr46/5238/2022/es/

¹⁸ La organización ha constatado múltiples obstáculos para el acceso al asilo de las personas venezolanas con necesidad de protección internacional en Chile, incluyendo devoluciones y rechazos en frontera, a través de medidas de reconducción inmediata, sin hacer un análisis individual de su situación y vulnerando el Principio de No Devolución. Además, las autoridades han implementado prácticas ilegales que violan su derecho a buscar asilo, como la exigencia previa de autodenuncia por ingreso irregular o la negativa verbal de acceder al procedimiento sin ninguna justificación. Amnistía Internacional, *Nadie quiere vivir en clandestinidad": Desprotección de personas refugiadas venezolanas en Chile*, AMR 22/6437/2023, 7 de marzo de 2023. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/6437/2023/es/>

¹⁹ Amnistía Internacional, *Ningún lugar seguro, las personas haitianas en movimiento necesitan protección internacional*, AMR 36/4920/2021, octubre de 2021. www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/12/AMR3649202021SPANISH.pdf

venezolanas, y asegurarse del carácter voluntario del retorno a Venezuela, con el fin de asegurar el pleno respeto del principio de no-devolución.

Finalmente, ante los desafíos relacionados con esta crisis de protección, Amnistía Internacional recomienda acudir a la cooperación internacional. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros instrumentos hacen referencia a este principio fundamental del derecho internacional, que puede manifestarse de diferentes maneras, incluyendo el aporte de asistencia material, técnica o financiera.²⁰

La organización también advierte que las medidas implementadas por las autoridades chilenas en aplicación del DFL no.1 y por parte de las autoridades peruanas en aplicación del decreto supremo N° 055-2023-PCM podrían empujar a las personas a buscar rutas más peligrosas, en las cuales aumenta el riesgo de sufrir violaciones a sus derechos a manos de redes criminales, incluso redes de trata y tráfico de personas.

Por lo anterior, Amnistía Internacional exhorta a los Estados a que adopten e implementen las siguientes medidas:

- Facilitar el acceso de las personas a la protección internacional, inclusive a través del reconocimiento grupal (prima facie);
- Garantizar plenamente el acceso efectivo de las personas con necesidades de protección internacional al procedimiento de asilo, a través de medidas concretas para corregir las prácticas y políticas que vulneran los derechos humanos documentadas por Amnistía Internacional, en particular la exigencia de una autodenuncia para acceder al procedimiento de asilo, y adecuarlas a los estándares de derecho internacional;
- Respetar la obligación de no devolución y abstenerse de realizar rechazos en frontera, expulsiones colectivas o deportaciones sin el debido proceso. Respetar en particular el llamamiento del ACNUR a no retornar de manera forzada a las personas venezolanas a Venezuela²¹
- Incrementar los recursos humanos, técnicos, financieros de las instituciones encargadas de brindar asistencia y protección;
- Acudir a la cooperación internacional para preservar el espacio de protección, en lugar de adoptar medidas unilaterales, que no han hecho más que contribuir a la agravación de la crisis humanitaria y de derechos humanos, y
- Fortalecer, o en su caso, establecer vías para la migración segura de personas, incluyendo aquellas que buscan reagruparse con su familia, que tienen necesidades de salud u otras razones humanitarias, como personas gestantes, niños y niñas, personas mayores o con enfermedades crónicas, y para aquellas que desean regresar a su país, velando por el pleno respeto a sus derechos humanos a lo largo de estos procedimientos.

2. SOBRE LA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA DE ACUERDO AL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los tratados internacionales ratificados por Perú, tales como el Pacto internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permiten a los Estados establecer una declaración de estado de emergencia. No obstante, el derecho internacional establece que los estados de emergencia podrán ser únicamente impuestos en circunstancias excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación.²² El Comité de Derechos Humanos ha subrayado que "No todo disturbio o catástrofe constituye una situación excepcional que ponga en peligro la vida de la nación (...) Cuando los Estados Partes consideren la posibilidad de invocar el artículo 4 [sobre estados de emergencia] en situaciones distintas de un conflicto armado, deberán ponderar cuidadosamente el motivo por el cual esa medida es necesaria y legítima en las circunstancias del caso".²³

²⁰ ACNUR, reunión de expertos sobre cooperación internacional para compartir las cargas y responsabilidades, 27 y 28 de junio de 2011. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fabdf042>

²¹ ACNUR, Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I, 21 de mayo de 2019. <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>

²² Artículo 4 Pacto internacional sobre derechos civiles y políticos Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²³ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación General No. 29 Estados de emergencia (artículo 4)*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 31 de agosto de 2001, párr3. Disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.11&Lang=es

El derecho internacional de los derechos humanos es claro en señalar que los Estados no gozan de una discreción ilimitada al declarar un estado de emergencia, sino que tienen la obligación de asegurarse que las medidas adoptadas sean estrictamente limitadas a aquellas necesarias para responder, tanto en su alcance como en el tiempo, a las exigencias de la situación, que su aplicación no conlleve discriminación alguna, y de respetar la prohibición de derogar ciertos derechos humanos incluso durante los estados de emergencia.²⁴ Además, la declaración del estado de emergencia así como las medidas impuestas deben ser revisadas periódicamente para analizar si las condiciones que justificaron su imposición siguen vigentes o si las medidas pueden ser modificadas o levantadas.

Amnistía Internacional observa que el decreto supremo N° 055-2023-PCM dictado en Perú no describe el tipo de amenazas o emergencia que justificaría la declaración del estado de emergencia, sino que se limita a señalar que tiene como objetivo el “restablecimiento del orden interno”.²⁵ No obstante, es preciso destacar que fue aprobado en el contexto de tensiones en las últimas semanas en la frontera con Chile relacionadas con la presencia y tránsito de personas refugiadas y migrantes, como resultado de la implementación de los decretos que autorizaron la militarización de las fronteras chilenas en febrero de 2023, expuestos antes. Las declaraciones realizadas por el Ejecutivo peruano en el momento de la declaración del estado de emergencia también señalaron y estigmatizaron a las personas venezolanas y haitianas como responsables de la inseguridad y delincuencia.²⁶ Amnistía Internacional alerta que estas declaraciones estigmatizantes y xenófobas podrían apuntar a que el estado de emergencia persigue fines discriminatorios no amparados ni por la ley peruana ni por el derecho internacional de los derechos humanos.

Ante estas circunstancias, la organización también subraya que la declaración de un estado de emergencia basado únicamente en la migración de personas generalmente no alcanzaría el alto umbral requerido por el derecho internacional de los derechos humanos relativo al carácter excepcional de una circunstancia que pudiera poner en peligro la vida de la nación. El tránsito de personas migrantes y refugiadas en la frontera entre Chile y Perú no cumple con este estándar pues no parece representar una emergencia de dicho carácter.

Por ello, Amnistía Internacional exhorta al Estado peruano:

- Revocar el decreto supremo N° 055-2023-PCM que declara un estado de emergencia y levantar de forma urgente las medidas adoptadas violatorias a los derechos humanos en tanto Perú no ha demostrado que la circunstancia en la frontera con Chile reúne los criterios establecidos por los tratados internacionales ratificados por el Estado relativo al carácter excepcional de los estados de emergencia.

3. SOBRE LA PARTICIPACIÓN EXCEPCIONAL DE FUERZAS MILITARES EN TAREAS DE SEGURIDAD Y CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES SOBRE USO DE LA FUERZA

De acuerdo con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, la facultad de usar la fuerza debe estar suficientemente fundamentada en la legislación nacional y debe siempre regirse por los principios de legalidad, precaución, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas.²⁷

El derecho internacional de los derechos humanos también es contundente al señalar que el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana deben estar primordialmente reservados a los cuerpos policiales civiles. En este sentido, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los Estados sólo deben recurrir a las fuerzas militares en casos extraordinarios de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; subordinada y complementaria a las fuerzas policiales civiles, regulada y fiscalizada.²⁸ Además, cuando efectivos militares cumplen funciones que

²⁴ Artículo 4 Pacto internacional sobre derechos civiles y políticos Artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

²⁵ Artículo 1 del decreto supremo N° 055-2023-PCM.

²⁶ El 26 de abril de 2023, la Presidenta del Perú indicó que “[los venezolanos y haitianos] son los que están lamentablemente cometiendo estos actos delincuenciales, por ello es que tenemos que hablar casi al unísono migraciones con inseguridad ciudadana (...) la Constitución dice quien deba de cuidar nuestras fronteras y nuestra soberanía son las Fuerzas Armadas, en apoyo a nuestra Policía.” *Boluarte declara estado de emergencia en las fronteras y responsabiliza a venezolanos y haitianos por el aumento de la delincuencia*, CNN, 26 de abril de 2023. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/video/dina-boluarte-peru-estado-emergencia-fronteras-aumento-delincuencia-migrantes-venezolanos-haitianos-fernando-del-rincon-conclusiones-cnne/>

²⁷ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-use-force-and-firearms-law-enforcement> Ver también Relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, Doc. ONU: A/HRC/26/36 (2014), párrs. 56-58

²⁸ Corte IDH, *Caso Alvarado Espinoza y otras vs. México, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párr 182. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

normalmente corresponderían a las fuerzas civiles, deben sujetarse en todos los aspectos a las mismas normas y procedimientos que aquellos establecidos para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Tomando en consideración el contexto de violaciones a derechos humanos relacionadas con el uso innecesario y excesivo de la fuerza por parte de agentes estatales, incluyendo efectivos militares, documentadas recientemente en ambos países²⁹ por Amnistía Internacional, las medidas implementadas por Chile y Perú causan serias preocupaciones y parecen no cumplir con los requisitos delineados por la Corte Interamericana.

La organización advierte que la militarización de fronteras y el uso de personal militar para labores de control migratorio implica un grave riesgo para los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas debido a que carecen de la formación y de las herramientas adecuadas para tal función, siendo que su entrenamiento se encuentra fundamentalmente dirigido a derrotar al “enemigo” y no a garantizar el control y protección de civiles que son propios de la función policial.³⁰

Amnistía Internacional expresa su preocupación por la continua falta de un marco legal que regule adecuadamente el uso de la fuerza en Chile.³¹ Si bien el poder ejecutivo, a través del DFL no.1 y decreto 78 antes citados, estableció principios para regular el uso de la fuerza y que existen algunos otros lineamientos internos³², son documentos infra-legales que por lo tanto no cumplen con el principio de legalidad.

Además, Amnistía Internacional observa con preocupación las facultades otorgadas a las fuerzas armadas para detener individuos en casos de delitos en flagrancia. Contrario a lo establecido en el artículo 131 del Código Procesal Penal, que señala que en caso de detención en flagrancia efectuada por la policía se debe informar al Fiscal en un plazo máximo de 12 horas para realizar el control judicial de la detención, el DFL no.1 equipara una detención realizada por las fuerzas armadas a una realizada por cualquier otra persona, en cuyo caso la persona detenida deberá ser entregada a la policía con un plazo que no puede exceder de las 12 horas. Luego, en el plazo de 24 horas, el Fiscal puede dejar sin efecto la detención u ordenar que el detenido sea entregado ante un juez. Sin embargo, la ley chilena establece que si la detención en flagrancia es realizada por cualquier persona, ésta debe entregarla inmediatamente a la policía, al ministerio público o a la autoridad judicial más cercana. En este sentido, al equiparar las detenciones realizadas por las fuerzas armadas a aquellas realizadas por cualquier persona, el decreto elimina la previsión de un control judicial de la detención por parte de un fiscal o un juez a la brevedad, tal como es requerido por el derecho internacional de los derechos humanos³³, en lugar de sujetar a las fuerzas armadas a las mismas normas y procedimientos que aquellos establecidos para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Por otro lado, la aplicación de los plazos establecidos en el DFL implica que la persona detenida podría estar privada de la libertad 12 horas en manos de militares y otras 12 en manos de la policía antes de ser presentada ante una autoridad judicial. Amnistía Internacional alerta sobre el alargamiento de los tiempos para la presentación de las personas detenidas ante un fiscal o un juez, el cual a su vez podría implicar un mayor riesgo de exponer a personas migrantes y refugiadas a posibles expulsiones sumarias en violación del principio de no devolución y otras violaciones a los derechos humanos como la tortura y otros malos tratos.

Serie C No. 220, párr. 87 a 89.

²⁹ Amnistía Internacional, *Perú: Autoridades deben cesar de inmediato el uso excesivo de la fuerza contra la población civil y evitar más muertes*, 10 de enero de 2023. www.amnesty.org/es/latest/news/2023/01/peru-must-cessate-excessive-force-against-civilians/#:~:text=Las%20autoridades%20peruanas%20deben%20cesar,incluyendo%20un%20polic%C3%ADa%20en%20Juliaca%2C,Per%C3%BA:La%20represi%C3%B3n%20letal%20del%20Estado%20es%20una%20muestra%20m%C3%A1s%20del%20desprecio%20hacia%20la%20poblaci%C3%B3n%20ind%C3%ADgena%20y%20campesina,16%20de%20febrero%20de%202023,

www.amnesty.org/es/latest/news/2023/02/peru-lethal-state-repression/ y *Ojos sobre Chile. Violencia policial y responsabilidad de mando durante el estallido social*. AMR 22/3133/2020, 14 de octubre de 2020. www.amnesty.org/es/latest/research/2020/10/eyes-on-chile-police-violence-at-protests/#:~:text=En%20base%20a%20m%C3%A1s%20de,medio%20de%20protestas%20en%202019.

³⁰ Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006, párr. 78; *Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. párr. 51.

³¹ Ver INDH, *Informe sobre las Nuevas Reglas sobre el Uso de la Fuerza para las Fuerzas Armadas en los Estados de Excepción*, 2020 <https://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/1712/informe-ruf-estado-excepcion.pdf?sequence=1&isAllowed=y> además, el Congreso

³² Por ejemplo, ver las Nuevas Reglas sobre el Uso de la Fuerza para las Fuerzas Armadas en los Estados de Excepción. Además, en abril el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley para regular el uso de la fuerza. Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, *Gobierno ingresó proyecto de ley de Reglas del uso de la fuerza*, 11 de abril de 2023, <https://www.interior.gob.cl/noticias/2023/04/11/gobierno-ingreso-proyecto-de-ley-de-reglas-del-uso-de-la-fuerza/>

³³ Pacto Internacional de derechos civiles y políticos, artículo 9.3, y Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 7.5.

La organización observa también que el gobierno chileno ya había decretado recientemente el despliegue de efectivos militares en las mismas regiones para hacer frente a la migración irregular. Si bien las medidas ordenadas en enero de 2022 mediante el estado de excepción fueron inicialmente establecidas por un período de 15 días, dichas medidas fueron prolongadas consecuentemente hasta el mes de marzo de 2022.³⁴ Preocupa que menos de un año después, el gobierno vuelva a otorgar a las fuerzas armadas facultades para desempeñar labores de seguridad pública que restringen los derechos humanos en estas regiones fronterizas. La organización recuerda que es deber del Estado chileno cumplir con los estándares internacionales relativos al carácter excepcional del uso de las fuerzas armadas en labores relativas a la seguridad pública.

Respecto del Decreto Supremo en Perú, Amnistía Internacional alerta sobre la falta de claridad de las atribuciones de las Fuerzas Armadas en el marco de colaboración con la policía, siendo que el decreto solamente prevé que “la Policía Nacional del Perú determina las zonas donde se requiere dicho apoyo”. Esta falta de claridad no permite analizar si se cumple el carácter estrictamente excepcional, necesario y proporcional de la participación de efectivos militares exigido por el derecho internacional de los derechos humanos, lo cual a su vez podría dar lugar a arbitrariedades y violaciones de derechos humanos en perjuicio de las personas refugiadas y migrantes.

Por lo anterior, Amnistía Internacional exhorta a los gobiernos de Chile y Perú a adoptar las siguientes medidas:

- Retirar a las fuerzas armadas de las tareas de seguridad ciudadana, incluyendo los operativos de control de identidad de personas refugiadas y migrantes;
- Derogar inmediatamente el decreto del DFL no.1 y del decreto 78 en Chile, y el decreto supremo N° 055-2023-PCM en Perú, en tanto sus disposiciones no se apegan a los estándares internacionales de derechos humanos por lo que su aplicación podría poner en riesgo la vida y múltiples otros derechos humanos de las personas refugiadas y migrantes;
- Garantizar que cualquier persona detenida sea llevada sin demora ante una autoridad judicial;
- Asegurar que sus ordenamientos internos cuenten con normas de carácter legislativo para regular el uso de la fuerza, conforme al principio de legalidad;
- Velar por que cualquier uso de la fuerza cumpla con los estándares internacionales en la materia, en particular garantizar el apego irrestricto a los principios de precaución, necesidad, proporcionalidad y rendición de cuentas;
- Garantizar investigaciones inmediatas, imparciales, independientes y efectivas por parte de autoridades civiles sobre todos los casos de uso innecesario y excesivo de la fuerza, en particular, pero no exclusivamente, aquellos relacionados con la implementación del DFL no.1 y del decreto 78 en Chile, y en Perú del decreto supremo N° 055-2023-PCM, en tanto estos se mantengan vigentes.

4. SOBRE LA PROHIBICIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN

Los tratados internacionales ratificados por Chile y Perú prohíben cualquier tipo de discriminación.³⁵ Esto implica que los Estados deben garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, independientemente de su estatus o situación migratoria, así como implementar medidas para prevenir y combatir su estigmatización.

Órganos de derechos humanos a nivel internacional y regional han llamado a los Estados de la región a tomar medidas para prevenir y erradicar la discriminación y la xenofobia, en particular aquellas dirigidas hacia las personas refugiadas y migrantes venezolanas³⁶.

³⁴ Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Decreto 35 declara estado de excepción constitucional de emergencia en las zonas del territorio nacional que indica, enero de 2022, <https://bcn.cl/33odl>

³⁵ Ver por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2 y 26; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 2 y 24.

³⁶ CIDH, *Resolución 2/18 sobre Migración Forzada de Personas Venezolanas*, 31 de enero de 2018, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>; CERD, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 22º y 23º combinados del Perú* (CERD/C/PER/CO/22-23) 23 de mayo de 2018, párrs 36-37 <https://www.ohchr.org/es/documents/concluding-observations/committee-elimination-racial-discrimination-concluding-14>; Comité de Trabajadores Migrantes, *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile* (CMW/C/CHL/CO/2) 11 de mayo 2021, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW%2FCO%2FCHL%2FCO%2F2&Lang=es, y CIDH, *Comunicado La CIDH condena actos violentos y xenófobos en contra de personas migrantes venezolanas en Iquique*, Chile, 5 de octubre de 2021 <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/263.asp>.

Sin embargo, en los últimos años y en semanas recientes han proliferado las declaraciones de funcionarios públicos que estigmatizan a las personas migrantes y refugiadas, asociándoles a la delincuencia y la inseguridad, tanto en Chile³⁷ como en Perú.³⁸ Amnistía Internacional observa con preocupación que este tipo de declaraciones infundadas³⁹ o descontextualizadas, no solamente alimentan el racismo y la xenofobia, sino que viola los derechos de las personas migrantes y refugiadas a no ser discriminadas. Además, este tipo de mensajes agrava el riesgo que las personas refugiadas y migrantes sufran violencia racista, e incluso violencia de género derivada de estereotipos compuestos, en el caso de las mujeres y personas LGBTI.⁴⁰

En este contexto, también genera preocupación que la realización de controles de identidad con fines de control migratorio o prevención de delitos -como aquellos previstos en los decretos chilenos señalados antes-, puedan derivar en la realización de perfiles étnicos o raciales.⁴¹ Este tipo de perfiles constituyen una forma de discriminación prohibida.

Determinados grupos, como las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, son más vulnerables a la elaboración de perfiles raciales, al igual que personas afrodescendientes.⁴² El Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas señaló que:

Los agentes de policía y de inmigración (...) a menudo actúan basándose en perfiles raciales y étnicos, en muchas formas distintas y perniciosas. También puede suceder que las políticas oficiales faciliten prácticas discrecionales que permiten que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley dirijan selectivamente sus actuaciones hacia grupos o personas basándose en el color de su piel, en su vestimenta, en su vello facial o en el idioma que hablan. A veces también existe un sesgo implícito que motiva la utilización de criterios raciales y étnicos en la actuación de las fuerzas del orden.

En un caso en el que concluyó que fue constitutivo de discriminación el uso de perfil racial en el contexto del control de la migración, el Comité de Derechos Humanos destacó que:

³⁷ Ver por ejemplo, *Director de Migraciones se retracta: "El ingreso irregular es un riesgo para la seguridad del país"*, 13 de abril de 2023. <https://cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmigrantes/director-de-migraciones-se-retracta-el-ingreso-irregular-es-un-riesgo/2023-04-13/093932.html>; *Partido Republicano anunció un plan "Cero Narcotráfico" para complementar la lucha contra el crimen organizado y la inmigración irregular*, 24 de abril de 2023, <https://partidorepublicanodechile.cl/partido-republicano-anuncio-un-plan-cero-narcotrafico-para-complementar-la-lucha-contra-el-crimen-organizado-y-la-inmigracion-irregular/>

³⁸ *Boluarte declara estado de emergencia en las fronteras y responsabiliza a venezolanos y haitianos por el aumento de la delincuencia*, CNN, 26 de abril de 2023. Disponible en <https://cnnespanol.cnn.com/video/dina-boluarte-peru-estado-emergencia-fronteras-aumento-delincuencia-migrantes-venezolanos-haitianos-fernando-del-rincon-conclusiones-cnne/>, *Congreso: Plantean 10 años de cárcel para extranjeros que ingresen ilegalmente al Perú*, 27 de abril de 2023, <https://gestion.pe/peru/politica/congreso-plantean-10-anos-de-carcel-para-extranjeros-que-ingresen-ilegalmente-al-peru-noticial/>, *De llamar a disparar a los migrantes en la frontera a "comer alfalfa": las polémicas frases del congresista Jorge Montoya*, e InfoBae, 29 de abril de 2023. www.infobae.com/peru/2023/04/29/de-llamar-a-disparar-a-los-migrantes-en-la-frontera-a-comer-alfalfa-las-polemicas-frases-del-congresista-jorge-montoya/ Además en Perú, la campaña electoral para la presidencia en 2021 estuvo marcada por una fuerte estigmatización hacia las personas venezolanas presentes en el país. Amnistía Internacional, *Perú: Comunicación al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios de las Naciones Unidas previa a su 34a sesión*, (AMR 46/5238/2022), febrero de 2022, www.amnesty.org/es/documents/amr46/5238/2022/es/

³⁹ Un estudio realizado sobre estadísticas de delincuencia por 5 años concluyó que "la afluencia masiva de personas migrantes no tuvo ningún efecto en la victimización (un resultado que concuerda con los trabajos que han llegado a conclusiones similares (...), sino un gran aumento de las preocupaciones relacionadas con la delincuencia y de las respuestas conductuales asociadas a esas preocupaciones. Dado el efecto nulo estimado con precisión sobre la victimización, nuestros resultados indican que el impacto sobre las preocupaciones relacionadas con la delincuencia no puede explicarse por un aumento similar de los índices de delincuencia, lo que sugiere que la inmigración desencadena la formación de una cultura de la delincuencia." (Traducción propia) Ajzenman, Domínguez, y Undurraga, *Immigration, crime and (mis)perceptions*, septiembre de 2020 (disponible solamente en inglés) <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Immigration-Crime-and-Crime-MisPerceptions.pdf> Ver también Visa a cualquier parte I Substack

⁴⁰ Amnistía Internacional, *Desprotegidas Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, AMR 01/5675/2022. 12 de julio de 2022. www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

⁴¹ Si bien no existe una definición universal del concepto de perfilamiento racial en derecho internacional, las definiciones adoptadas por varios órganos internacionales y regionales de derechos humanos tienen una serie de elementos en común, como a) es cometido por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley; b) no está motivado por criterios objetivos o una justificación razonable; c) se basa en motivos de **raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico o su intersección con otros motivos pertinentes, como** la religión, el sexo o el género, la orientación sexual y la identidad de género, la discapacidad y la edad, **la situación migratoria** o la situación laboral o de otro tipo; d) **se utiliza en contextos específicos, como el control de la inmigración** y la lucha contra la actividad delictiva, el terrorismo u otras actividades que presuntamente violan o pueden dar lugar a la violación de la ley.⁴¹ (Subrayado propio) Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial, *Recomendación general núm. 36 (2020), relativa a la prevención y la lucha contra la elaboración de perfiles raciales por los agentes del orden*, CERD/C/GC/36, párr. 13, <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-36-2020-preventing-and>. Ver también Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe N° 26/09 (admisibilidad y fondo), caso 12.440, Wallace de Almeida (Brasil), 20 de marzo de 2009*, párr. 143.

⁴² Comité CERD, *Recomendación general núm. 36 (2020)*, Párr. 11.

*(...) es legítimo efectuar controles de identidad de manera general con fines de protección de la seguridad ciudadana y de prevención del delito o con miras a controlar la inmigración ilegal. Ahora bien, cuando las autoridades efectúan dichos controles las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación ilegal en el país. Tampoco deben efectuarse de manera tal que sólo las personas con determinados rasgos físicos o étnicos sean señaladas. Lo contrario no sólo afectaría negativamente la dignidad de las personas afectadas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófobas entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial.*⁴³

Amnistía Internacional considera que las normas que autorizan controles de identidad para fines de controles migratorios o para la prevención de delitos formuladas muy ampliamente dejan un margen de discrecionalidad a funcionarios, que pueden dar lugar a abusos de poder que pueden ser la puerta de entrada para el racismo u otras formas de discriminación estructural.⁴⁴

Por ello el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación General 36, además de reiterar la prohibición de los perfiles raciales, insta a que se establezca un marco político sólido y orientaciones para la toma de decisiones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, incluida una definición de lo que constituye una sospecha razonable y objetiva y un esbozo de los criterios legítimos que pueden tenerse en cuenta para detener o no a una persona.⁴⁵

Amnistía Internacional exhorta a los gobiernos de Chile y Perú a adoptar las siguientes medidas, destinadas a asegurar el pleno cumplimiento de su obligación de no discriminación:

- Velar porque todas las autoridades, incluyendo aquellas ocupando puestos del más alto nivel, se abstengan de usar lenguaje que estigmatice, violento, desacredite o discrimine a las personas refugiadas y migrantes, como las venezolanas y haitianas.
- Modificar las normas que regulan la realización de control de identidad para prohibir explícitamente la discriminación en los controles de identidad, abolir los controles de identidad preventivos y garantizar que todos los controles de identidad se basan en motivos objetivos e individuales;
- Crear un mecanismo de denuncia eficaz e independiente, y prever medidas disciplinarias en casos de conducta indebida.

Sin otro particular, quedamos a su disposición para profundizar sobre cualquier aspecto de nuestra comunicación.

Cordialmente,

Erika Guevara Rosas
Directora para las Américas

⁴³ Comité de Derechos Humanos, *Comunicación N° 1493/2006, Williams Lecraft vs España*. Dictamen aprobado el 27 de julio de 2009, Para. 72.

⁴⁴ Comité CERD, *Recomendación general núm. 36 (2020)*, Parr. 38. Ver también Corte IDH. *caso Acosta Martínez y otros vs Argentina*, sentencia de fondo reparaciones y costas, 31 de agosto de 2020, párrs 94 y ss

⁴⁵ Comité CERD, *Recomendación general núm. 36 (2020)*, Parr. 38.