

Derechos de asilo y refugio

La República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio.

Artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Durante el período que se analiza en el presente Informe, la situación de los solicitantes de refugio no registró avances, pues no se ha puesto en funcionamiento aún el mecanismo de reconocimiento de su estatus, lo que los mantiene en una situación de inseguridad jurídica que afecta negativamente sus derechos. No obstante, a partir de abril de 2003, el Ejecutivo tomó decisiones, que en principio valoramos positivamente, tales como la instalación de la Comisión Nacional para los Refugiados y la adopción del Reglamento de la Ley Orgánica para Refugiados y Refugiadas y Asilados y Asiladas (LORA).

La mora en las decisiones sobre las solicitudes, la falta de entrega de documentos idóneos y el irrespeto al debido proceso en la tramitación de los casos, son actuaciones que lesionan seriamente este derecho.

La falta de documentación adecuada que acredite la condición de solicitantes de refugio, permite que sean asumidos por el Estado venezolano como migrantes ilegales, lesionando este y otros derechos relacionados. Así: a) son objeto de detenciones o amedrentamiento por parte de los cuerpos de seguridad del Estado, en especial de la Fuerza Armada Nacional (FAN) asentada en la frontera, violando con ello uno de los principios de este derecho que es la no sanción por presencia ilegal, con riesgo de que se produzcan deportaciones que violarían, además, el principio de no devolución; b) se les afecta el goce y ejercicio de los derechos económicos, socia-

les y culturales (DESC), por limitación en el acceso a los servicios básicos de salud, educación o trabajo; c) se debilitan los derechos a la seguridad e integridad personal, en escenarios donde hay multiplicidad de “actores armados”, situación especialmente grave en la frontera con Colombia; d) dificulta su movilización dentro del territorio nacional.

En cuanto al derecho al asilo político, al igual que en el período anterior, se observa una situación de respeto. En los 6 casos conocidos, en los que Venezuela fue país emisor, cumplió con las obligaciones que se desprenden de los instrumentos que consagran este derecho. No obstante, en este tema hay que señalar que Venezuela ha dejado de ser un país receptor de asilados políticos para convertirse en uno emisor, dato que constituye un indicador del conflicto venezolano, y que implica una señal de alarma.

Colombia: conflicto interno y migración forzada

La migración de ciudadanos colombianos a Venezuela está directamente ligada al incremento del conflicto armado en Colombia, y a la disputa entre guerrilla y paramilitares en ciertas zonas. En palabras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR): “*El conflicto colombiano se ha deteriorado en forma significativa durante los últimos tres años. Esta situación ha incrementado el desplazamiento interno y los movimientos de refugiados hacia países vecinos y otras partes del mun-*

do”¹. A ello se suma la ausencia de protección estatal colombiana hacia los pobladores de esas zonas. Según el ACNUR, “*Las autoridades admiten que 192 municipalidades [de 1.098] no cuentan con protección de cuerpos de seguridad gubernamentales*”².

En 4 años, la cifra de personas que se movilizaron desde Colombia hacia países limítrofes como Ecuador, Panamá y Venezuela se duplicó, pasando de 11.700 en 1999 a 21.800 en el 2002³. En Venezuela, esta situación es particularmente grave en la frontera con los departamentos colombianos Norte de Santander, Arauca y la zona de la Guajira⁴.

Durante el 2002 el conflicto se agudizó, particularmente debido a la eliminación de la zona desmilitarizada que se había establecido en el Plan de Paz del expresidente Pastrana, el aumento de secuestros y de ataques a civiles por parte de los factores en conflicto. Según ACNUR, “*En la actualidad, el ELN al igual que las FARC, cuenta con un apoyo popular minoritario, como consecuencia de sus actividades terroristas y delictivas, que casi siempre afectan a la población civil de manera indiscriminada*”⁵. Asimismo, este organismo calcula que “*Cerca de la mitad de todo el desplazamiento interno que tiene lugar en Colombia parece ser el producto de las acciones de los paramilitares[...]. En muchos casos, los asesinatos son aleatorios, lo que infunde aún más miedo en la población. El simple rumor de una posible incursión por parte de un grupo paramilitar, es a menudo suficiente para desatar el desplazamiento*”⁶.

1. ACNUR: Consideraciones sobre la protección internacional de los solicitantes de asilo y los refugiados colombianos. Ginebra, septiembre 2002. Página 2.
2. Ídem.
3. PROVEA: Informe Anual 1999- 2000 (Pág.97); Informe Anual 2000-2001. Pág. 384; El Impulso, 29.04.03, pág. A-5.
4. En: CODHES: Monitoreo 2002. Área de Fronteras. Colombia, 02. Págs. 1-2. Mimeo.
5. Op. cit. Pág. 6.
6. Ídem. Pág. 7.

Otros factores que incidieron en la escalada del conflicto interno colombiano fueron la elección del Presidente Álvaro Uribe quien “...ganó las elecciones gracias a su propuesta, ampliamente apoyada, de buscar opciones militares para combatir la guerra”⁷, el poder económico y militar de las FARC y el aumento de integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que pasaron de 850 a 8.000⁸.

En el año 2003, durante los meses de marzo y abril, el conflicto movilizó hacia la zona de Río Oro en el Edo. Zulia a varios grupos de personas. Un primer grupo, que venía huyendo del ataque de los paramilitares, fue cuantificado en 200 personas⁹. El Defensor del Pueblo delegado para el Edo. Zulia, Antonio Urribarí, constató la presencia de refugiados en la región de Río Oro, alrededor del asentamiento indígena Barí y más adentro en la selva venezolana, así como en El Cruce, en el Municipio Jesús María Semprún y en zonas como La Vaquera, La Escuelita y Frontalia¹⁰. Un segundo grupo fue calculado en 600 personas¹¹ y un tercer grupo en 1.000. Con respecto a este último, “*El representante de ACNUR en Venezuela, Markku Aikomus, confirmó la presencia de mas de mil desplazados [Sic] colombianos que huyen de los últimos enfrentamientos violentos entre la guerrilla y los paramilitares, en los poblados de Bolívar y el Tibú, en el lado colombiano de Río Oro. [...] Algunos de los desplazados [Sic] han solicitado convertirse formalmente en refugiados en Venezuela*”¹².

Medidas Estatales

Memorándum de entendimiento entre Venezuela y Colombia

En abril de 2003 Venezuela firmó con Colombia un Memorándum de Entendimiento, en el que se aborda el tema de los refugiados desde una perspectiva contraria a los parámetros internacionales de protección. A pocos meses de la firma, el Gobierno toma decisiones administrativas importantes, tales como la instalación formal de la Comisión Nacional de Refugiados (en adelante la Comisión), la adopción y publicación del Reglamento de la LORA, y la instalación de la Secretaría Técnica para los Refugiados del Edo. Táchira, la cual, según el presidente de la Comisión, es la primera de tres, faltando instalar las de Apure y Zulia¹³. Sin embargo, hasta el cierre de este Informe, estas acciones son más bien formales ya que no se conoció actuación alguna de la Comisión con respecto a las solicitudes represadas desde el año 2000.

Con respecto al Memorándum, si bien la inclusión del tema en la Cumbre de Presidentes de Colombia y Venezuela realizada el 23.04.03 era un paso positivo, el tratamiento conceptual dado al problema va en contra de los parámetros internacionales desarrollados hasta el momento y se le puede calificar como retroceso en el tratamiento interno. Por ejemplo, ya en el título (“*Memorandum de entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre el tratamiento de las personas despla-*”

7. ACNUR: Ídem. Pág. 5.

8. Ídem. Págs. 6-7.

9. El Universal, 03.04.03, pág. 1-7.

10. El Universal, 05.04.03, pág. 1-9.

11. El Universal, 03.04.03, pág. 1-7.

12. El Regional, 28.04.03, pág. 12.

13. La Nación, 08.10.03. Tomado de ACNUR. Resumen de Prensa, 13.10.03.

das en territorio colombiano que llegan a la frontera venezolana”), se alude a las “personas desplazadas que llegan a la frontera venezolana”, con lo que se nota la intencionalidad de no reflejar la existencia de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados, al confundirlas con los desplazados internos de Colombia. La diferencia entre la condición de refugiado y la de desplazado interno, que radica básicamente en el hecho de cruzar una línea fronteriza internacional, ha sido motivo de análisis en Informes anteriores¹⁴. Provea reitera que el uso de la categoría “desplazados” o la de “desplazados en tránsito”, es nociva en tanto refleja la intencionalidad gubernamental de no reconocer el derecho al refugio, bajo el alegato de que se trata de personas que están “de paso” y no tienen interés en solicitar protección permanente fuera de su país. Ciertamente, en las migraciones que se reseñan infra, pudo existir quienes deseaban solo una protección temporal; no obstante, diferenciar las necesidades de los refugiados supone un estudio de cada caso mediante un procedimiento claro y con garantías de protección mientras el mismo se lleva a cabo, nada de lo cual le quita a esas personas su condición de refugiados, tal como lo señala ACNUR en diversos documentos.

No obstante, existen dos elementos que inducen a pensar que el contenido del Memorandum está dirigido a los refugiados: 1) En el desarrollo del memorándum se habla de “*afluencias masivas a territorio venezolano*” y, 2) Si se tratara de una situación que solo se desarrolla en territorio colombiano no se enun-

ciaría en el documento la necesidad de “...coordinar las acciones necesarias para facilitar el retorno voluntario de las personas desplazadas...”. Hasta el cierre del este Informe, no habíamos obtenido información oficial con respecto a la aplicación o no del Memorandum, a pesar de que se solicitó información a distintos entes estatales.

La Comisión Nacional de Refugiados

El Presidente Chávez, en la instalación de las Comisiones para los Refugiados y la de Asuntos Fronterizos, reconoció el retraso sufrido y solicitó rapidez en la ejecución de estos programas y proyectos¹⁵. En respuesta a una solicitud de Información y Audiencia por parte del Servicio Jesuita para Refugiados (SJR), la Comisión informó que se encuentra “...*en proceso de estructuración, así como examinando los casos de solicitud de condición de refugiado y diseñando los procedimientos a seguir en los futuros casos...*”¹⁶. Sin embargo, ni las víctimas ni las organizaciones de derechos humanos fueron informadas de los resultados de tales actuaciones.

Provea considera que es comprensible que la Comisión dedique parte de su tiempo a la organización del trabajo, pero el resto debe destinarlo urgente y prioritariamente a responder las solicitudes represadas desde el año 2000, respetando las garantías mínimas de cualquier procedimiento señaladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dentro de las cuales están: la notificación a los solicitantes, la audiencia o recepción de alegatos por parte de ellos, la decisión en un plazo razonable, y la doble instancia.

14. PROVEA: *Informe Anual 1999-2000*. Pág. 95.

15. Últimas Noticias, 08.08.03. En: ACNUR. *Resumen de Prensa No.17*. 12.08.03.

16. Comunicación del 04.09.03 firmada por el Presidente de la Comisión Nacional de Refugiados, Ricardo Rincón, en respuesta a la solicitud de información y audiencia hecha por el Servicio Jesuita para Refugiados. Énfasis añadido.

En relación con la estructura y establecimiento de procedimientos de la Comisión, este sería un momento ideal para abrir una consulta con las organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema, tal como los contempla la propia LORA. Al parecer no hay disposición en este sentido, ya que según el Presidente de la Comisión, el momento de la audiencia será cuando “...*esta Comisión se encuentre preparada procedimentalmente, lo cual esperamos sea en un breve tiempo*”¹⁷. Entonces, señala el Presidente, “*nos dará mucho gusto reunirnos con ustedes...*”¹⁸.

Finalmente y a pesar de la falta de acceso a información oficial, nos parece que es acertada la decisión de crear las secretarías técnicas, si con esto se garantiza el acceso de los solicitantes a la Comisión a las garantías mínimas en el procedimiento de toma de decisiones y, en general, un mejor trabajo entre la Comisión y las zonas en donde se encuentra un número importante de los solicitantes.

Reglamento de la LORA

Es importante destacar que en el proceso de elaboración del Reglamento de la LORA, no se permitió la participación de las organizaciones de derechos humanos, tal como ya se mencionó, promulgándose con las mismas fallas y vacíos que Provea había señalado en el Informe anterior¹⁹. La falla fundamental es que repite la Ley y los Convenios Internacionales, y no desarrolla su razón de ser, es decir, el establecimiento de pautas para que los funcionarios puedan aplicar la ley en diferentes situaciones. Asimismo, deja vacíos en cuanto a la organización de la Comisión, el alcance

de su competencia, el trámite y la responsabilidad de otorgar los documentos definitivos y provisionales, entre otros.

Actuaciones de la Defensoría del Pueblo

Las estrategias de capacitación para los funcionarios públicos que deberán aplicar la LORA y su Reglamento, se hacen indispensables en la actual coyuntura. Por ello, debemos destacar las iniciativas de la Defensoría del Pueblo (DP) y del ACNUR, orientadas a formar a funcionarios vinculados con el tema y promover la coordinación entre los organismos nacionales que forman la Comisión Nacional para los Refugiados²⁰.

Esta iniciativa, dirigida más a la Comisión y a los funcionarios que la componen, debería extenderse a todos los funcionarios públicos responsables del trato con solicitantes de refugio y refugiados, tales como organismos de seguridad del Estado, miembros de la FAN, funcionarios de Cancillería, de la Dirección de Identificación y Extranjería, del Ministerio Público, de la DP y del Poder Judicial competentes en la materia.

Con respecto a la labor de la DP en materia de refugiados, su actuación también ha pasado distintas etapas. En un primer momento no hubo mayor pronunciamiento sobre el tema, hasta que en su primer -y hasta ahora único- Informe, del 2001, se hizo una breve reseña de algunos casos, sin mayores consideraciones de la problemática en general y sin un llamado claro al Gobierno y al Estado en general para que actuara a favor de los solicitantes. Una segunda etapa se inició en el año 2002 cuando la DP admite la competencia en

17. Ídem.

18. Ídem.

19. PROVEA: *Informe Anual Octubre 2001-Septiembre 2002*. Caracas, 2002. Pág. 467.

20. El Nacional, 06.05.03, pág.A-4.

el área y desarrolla su responsabilidad y los niveles en los que puede actuar al respecto. En unas directrices emanadas de ese organismo, se señala: “*La Defensoría del Pueblo como institución garante de los derechos humanos en Venezuela, debe velar por la correcta aplicación de los principios fundamentales en materia de refugio y asilo. [...] En síntesis, la Defensoría del Pueblo ante actos que atenten contra el derecho de asilo y refugio, deberá ejercer las acciones siguientes: 1. Investigará de oficio o a instancia de parte todas las denuncias referentes a la violación de estos derechos humanos, [...]. 2- Interpondrá los recursos de nulidad o amparo, necesarios para garantizar estos derechos humanos, [...] 3. Instará a los Fiscales del Ministerio Público a ejercer todas las acciones necesarias a fin de sancionar a los responsables de las violaciones a los derechos humanos...*”²¹. En relación con la función de los Defensores Delegados, la directriz señala: “*...en casos de detenciones deben mantenerse vigilantes, formulando a las autoridades que practiquen tales medidas administrativas las recomendaciones pertinentes, a fin de erradicar esta práctica violatoria del derecho humano al refugio y asilo, entre otros. Asimismo, los Defensores Delegados están en la obligación de informar a las autoridades gubernamentales, civiles o militares, los extremos legales en la materia que nos ocupa, velando por el respeto a los derechos humanos de las personas que se encuentren en los supuestos que contempla la Ley Orgánica sobre Refugiados y Asilados, teniendo*

presente que de conformidad con el artículo 4 de la misma”²². Lamentablemente, hasta el cierre de este Informe no se contó con información en relación con la aplicación de las directrices y se debe esperar a que se haga público el Informe del año 2002 para poder conocerlas. No obstante, en materia de denuncia pública o judicial para que el Estado y el gobierno actuasen a favor de los solicitantes, no se registró dato alguno tampoco en este período.

Finalmente, una tercera etapa comienza en el año 2003, con la preocupación demostrada en la capacitación y en el desarrollo de asistencia a los solicitantes. En este período, el Defensor del Pueblo, Germán Mundaraín hizo público el Plan Educativo que arriba mencionamos, así como un Plan de Atención Asistencial que presentó ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y que describió así: “*El proyecto implica el desarrollo de asentamientos fronterizos que permitan acoger, proteger y prestar servicio de diversa índole (asistencia médica, cobijo, alimento, educación) a los colombianos que han salido de su patria huyéndole al conflicto interno. [...] El proyecto es muy ambicioso y si llegara a ejecutarse con éxito podría servir incluso para la reactivación económica de algunas zonas fronterizas*”²³. Con respecto a este plan, no se encontró información adicional en la página web de la Defensoría. No obstante, debemos alertar lo siguiente: si el proyecto está concebido como desarrollo de la zona fronteriza puede ayudar a la integración, pero si se trata de recluir a los solicitantes en zonas determinadas restringién-

21. Defensoría del Pueblo: *Directrices para Defensores Delegados, Opinión jurídica contentiva de directrices sobre la materia de refugio y asilo para las Defensorías Delegadas*. Exp. DD-046-02 / 18/04/2002 [en línea] <<http://www.defensoria.gov.ve>>

22. Ídem.

23. El Nacional, 23.04.03, pág. A-2.

doles más aún su derecho a la circulación, diferenciándolos de los pobladores de la zona, y excluyéndolos del trato igual con los nacionales, debemos señalar que se estaría poniendo en riesgo la seguridad de los solicitantes debido a la cercanía de la zona con los actores de conflicto que los persiguen y de su fácil identificación en campos como esos. Además, esta opción es extrema y por la tanto solo se adopta en casos excepcionales. De lo contrario se la puede considerar violatoria de los compromisos venezolanos en materia de la condición de refugiado y de derechos humanos.

Desarrollo normativo

Otra normativa relacionada con este derecho es la referida a migración y sobre la cual precisamente se está discutiendo un proyecto en la Asamblea Nacional para sustituir la ley vigente. Al respecto se debe recalcar como positiva la iniciativa de reforma y adecuación del tratamiento normativo a los extranjeros. Asimismo, se debe señalar que es una oportunidad óptima para la coordinación entre leyes, una general -referida a Migración y Extranjería- y una especial -la LORA-, referida a los solicitantes de asilo, ya sea político o de la condición de refugiados. En este sentido, Provea considera que la nueva ley de extranjería y migración debe reconocer un estatus migratorio específico para los solicitantes de asilo, tanto para la condición de refugiado como para la de asilado político, así como para los refugiados y asilados reconocidos por la Comisión.

Ámbito del Poder Judicial

A más de un año de presentado el recurso de amparo, ante el TSJ, en beneficio de ocho solicitantes de la condición de refugiado²⁴ ni

siquiera hay un pronunciamiento sobre su admisión, lo cual contradice la característica de rapidez que, formalmente implica este recurso.

En este período, la única actuación de la Sala Constitucional ha sido la solicitud de información que hiciera a las partes (accionante y accionada), en julio de 2003. Los aspectos consultados giraron en torno a la fecha de ingreso al territorio venezolano; si los refugiados accionantes contaban con cédula de identidad, visa o pasaporte venezolanos; si esos documentos les habían sido negados; qué personas habían sido detenidas y en qué circunstancias; si se encontraban trabajando en el territorio venezolano.

Dado el retraso importante en la decisión de este recurso, algunas de las peticiones de los accionantes ya han sido abordadas por el Gobierno, en especial en el plano formal, tal como se ha reseñado. Entre ellas destacan la instalación de la Comisión y la adopción del Reglamento. No obstante, hasta la fecha no han tenido resultados prácticos que beneficien directamente a los solicitantes de reconocimiento de su condición de refugiados: la petición más importante no ha sido satisfecha, ya que no se han abordado las solicitudes.

Cifras y Situación

Para agosto del 2003, ACNUR registró un total de 1.875 personas solicitantes, a través de 554 casos, y un mes después el Ministerio Público registró la cifra total de 664 casos, 110 más que ACNUR, haciendo la salvedad que “...este número no cuantifica las personas que están en territorio venezolano, ya que al asistir a la entrevista manifiestan ser los representantes de un grupo familiar, que varía la cantidad”²⁵.

24. El recurso se interpuso el 30.07.02. Los argumentos presentados por los peticionarios fueron los siguientes: Violación al derecho al asilo por la omisión en la respuesta a las solicitudes, violación de los derechos a la personalidad jurídica, a la circulación, y al trabajo entre otros, por la falta de documentación idónea. Ver PROVEA: Informe anual Octubre 2001-Septiembre 2002. Caracas 2002. Pág. 469.

Relación de solicitudes		
Estado	Casos	Personas
Apure	233	943
Táchira	126	447
Caracas	146	326
Zulia	48	149

Fuente: ACNUR, agosto de 2003. Ver mapa anexo.

De estas cifras, ACNUR concluyó que “*El 89% de los casos se encuentran ubicados en los Estados Apure, Táchira y Zulia y el resto se encuentra distribuido entre el Área Metropolitana de Caracas y otros Estados de Venezuela. 99% de las personas solicitantes [...] son de nacionalidad colombiana*”²⁶

Con respecto a los registros por año, se cuenta con información a partir del año 2000²⁷.

Organismo	Años			
	2000	2001	2002	2003
Ministerio Público	40	60	350	214
Vicaría de Caracas	No hay datos	3	199	134
SJR	No hay datos	18	65	59

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio Público, Vicaría de Derechos Humanos de Caracas y Servicio Jesuita para los Refugiados.

De las cifras del recuadro se puede concluir que hasta el año 2002, tanto en formal

global como por zonas, se registró un aumento en el número de solicitudes por año, tendencia que parece reiterarse para el año 2003, y que corresponderá analizar en el próximo informe anual.

Es importante destacar que puede haber un subregistro importante. Estadísticas del Consulado de Colombia en el sur del Lago dan cuenta de que en los 5 municipios que comprenden la sub-región, existen más de 120.000 ciudadanos colombianos²⁸. En este sentido, existen varias razones para que colombianos que ingresan a Venezuela huyendo de la violencia en Colombia, no soliciten el estatus de refugiado; entre ellas, la incertidumbre jurídica en que se encuentran la mayoría de los solicitantes; el no funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados, la ausencia de una identificación adecuada, y la falta de conocimiento del tema por los funcionarios tanto civiles como militares del país, entre otros.

Al respecto, el Representante Regional Adjunto de ACNUR, Sergio Calle, señaló que “*paralelo a este programa de registro individual, el ACNUR realizó un programa de diagnóstico en los mismo tres estados de frontera, cubriendo 136 comunidades que nos dio un grupo total de colombianos llegados a territorio Venezolano desde 1998 de*

25. Comunicación Oficial del Despacho del Fiscal General de la República, firmado por la Directora de Consultoría Jurídica, Elizabeth Galindo Millán. Referencia: DCJ-11-20-1814-2003, en respuesta a solicitud de información hecha por Provea.

26. ACNUR: Respuesta del Representante Regional Adjunto Sergio Calle, en respuesta a solicitud de información hecha por Provea. 0663, Venca.

27. Vicaría de Derechos Humanos de Caracas: Los casos que conoce la Vicaría desde el año 2001, se clasifican como de refugio urbano, y suman un total de 336 personas. Es importante destacar que el 95% de los solicitantes son de nacionalidad colombiana y el 5% restante pertenecen a otras nacionalidades, en especial africana. Del total de personas, 91 son mujeres, 151 son hombres y 94 niños/as o adolescentes. El Servicio Jesuita para los Refugiados (SJR): Los casos que conoce el Servicio desde el año 2001 son en total 142, y se clasifican como de refugio rural ya que la organización recibe solicitudes en la región del Alto Apure, Edo. Apure, y suman un total de 704 personas. Es importante destacar que el 100% de los solicitantes son de nacionalidad colombiana. Del total de personas, 247 son mujeres, 264 son hombres y 388 niños/as o adolescentes.

28. La Verdad de Maracaibo, 21.07.03. En: ACNUR, Reseña de Prensa No.15. 28.07.03.

29. ACNUR: Respuesta del Representante Regional Adjunto Sergio Calle, en respuesta a solicitud de información hecha por Provea. Op. cit.

180.634. Su distribución geográfica es la siguiente, Zulia 105,704, Táchira 48,926, Apure 25,962.”²⁹

Finalmente, otro indicio del subregistro, se encuentra en las cifras registradas por la organización colombiana CODHES. Para 2002, según esta fuente, se estima que 21.800 colombianos cruzaron las fronteras de Colombia con Venezuela, Ecuador y Panamá huyendo del conflicto³⁰.

Con respecto a la problemática de los solicitantes del reconocimiento de su condición de refugiados se pueden identificar dos grandes ejes problemáticos. El primero responde directamente al respeto y garantía del derecho por parte del Estado Venezolano a la luz de la normativa nacional e internacional, tema que hemos desarrollado en los apartes superiores.

El segundo aspecto se relaciona con el respeto y garantía de otros derechos humanos de estos solicitantes, amparados también en el marco normativo nacional e internacional. Al respecto la situación en la que se los coloca ha afectado su derecho a la personalidad jurídica por la negligencia del Estado para entregarles documentos idóneos para su debida identificación como solicitantes; el derecho a la circulación ya que sin un documento idóneo no pueden desplazarse y alejarse de la frontera en donde, a su vez, corren mayor peligro dada la cercanía con los actores de los que vienen huyendo; el derecho al trabajo y a otros derechos económicos, sociales y culturales, ya que sin una debida identificación no pueden trabajar, no pueden educarse ni educar a sus hijos entre otros aspectos; y finalmente el derecho a un recurso judicial efecti-

vo, ya que el recurso de amparo que presentaran algunos de los primeros solicitantes aún no ha sido ni siquiera admitido ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Asimismo, se observan discriminaciones en el trato, según se trate de solicitantes urbanos o rurales (fronterizos). A los primeros se les entrega un documento que, aunque inadecuado, certifica su cualidad de solicitantes de refugio³¹. A los segundos no se les entrega siquiera este documento, lo que los coloca en mayor riesgo de detención y expulsión. En este sentido, dentro del derecho a buscar y recibir asilo, el principio de no devolución es el pilar fundamental, en tanto garantía de protección a la vida e integridad de los refugiados. Sin embargo, en virtud de la falta de respuesta del Estado, se está forzando a las personas a convertirse en “migrantes ilegales” o a retornar a Colombia.

Provea ha conocido varios casos de vulneración del principio de no devolución, mediante acciones sumarias de organismos de seguridad que vulneran, además, el debido proceso. Resulta paradigmático a este respecto, que en este período, la prensa denunció un caso de deportación, por parte de la Disip, de 6 venezolanos residentes en El Palotal, confundidos con migrantes colombianos, y que en junio de 2003 se encontraban detenidos en Cúcuta³².

En julio de 2003, la prensa reportó que “un grupo de desplazados [SIC] colombianos establecidos en la localidad de Ureña, en la hacienda Sabana Larga, donde el administrador de la misma les otorgó permiso para permanecer en la zona y cultivar las tierras,

30. El Impulso, 29.04.03, pág. A-5.

31. Ver Provea, Informes anteriores.

32. La Nación, 26.06.03, pág. 10-A.

*fueron evacuados violentamente por miembros de la Guardia Nacional según afirman los labriegos. Seis casas fueron incendiadas. Mientras el comandante de la Segunda División del Ejército ordenó investigar el incidente*³³. Otro grupo, ubicado en Río Oro, denunció que en el mes de mayo sufrieron un bloqueo de alimentos y medicinas por parte de la Guardia Nacional, imposibilitándose el acceso también por el lado colombiano debido a la presencia paramilitar³⁴.

Las condiciones de vida de los solicitantes de refugio en Venezuela están marcadas por la incertidumbre y la sobrevivencia, denotándose diferencias, según se trate de refugiados urbanos o residentes en zonas rurales fronterizas. En el primero de los casos, las necesidades más urgentes corresponden a la ayuda humanitaria financiera, dado el poco margen de inserción laboral en la sociedad, con el contrapeso de contar con la cercanía de los órganos del Poder Público y la emisión de un documento, que aunque inadecuado, al menos ha servido para dejar constancia de la cualidad de solicitante ante el Estado venezolano. Los márgenes de inserción laboral, autosostenimiento, y asistencia de los niños al colegio están dados por una mayor dificultad de producción económica, necesidad de acudir a la economía informal, aún en los casos de profesionalización del solicitante y mayor dificultad para la inscripción en colegios³⁵.

En el caso de los solicitantes residentes en zonas rurales fronterizas, la necesidad de obtener un documento que acredite su cualidad de solicitantes es mayor, en virtud de la

propia situación de inseguridad en la zona, el riesgo a ser considerados “migrantes ilegales” y ser sometidos a deportación, aunado a la limitación para movilizarse en el país. Igualmente, el acceso a los órganos del Poder Público se ve seriamente limitado o dificultado en la medida en que la mayoría de los funcionarios del Estado, desconoce actualmente el contenido de la protección y deberes en materia de refugio. Los márgenes de inserción laboral, autosostenimiento y asistencia de los niños al colegio en la zona fronteriza, específicamente, del Alto Apure están dados por un mayor margen de inserción a la comunidad local de los solicitantes, la inscripción de los niños en los colegios de la zona y un acceso limitado a los servicios de salud, de por sí precarios e insuficientes en la zona³⁶.

El asilo político en Venezuela

El asilo político es la figura que brinda protección a personas perseguidas por motivos políticos, delitos políticos o delitos conexos con los políticos. Estas dos últimas características lo diferencian del refugio por razones políticas ya que el refugio excluye expresamente la protección por delitos de cualquier índole. El marco normativo del asilo político en América Latina y en Venezuela lo constituyen la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (art. 22) y las Convenciones sobre Asilo Territorial y Diplomático de 1951.

Al respecto, el Asilo territorial es la figura de protección que autoriza al perseguido a asilarse en el territorio del Estado otorgante de asilo³⁷. Por su parte, el asilo diplomático es

33. La Verdad, 21.07.03. En: ACNUR: [Reseña de Prensa No.15](#). 28.07.03.

34. Últimas Noticias, 22.06.03, pág.8.

35. FORO POR LA VIDA: Grupo de Refugio. Borrador de Informe para las audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Octubre 2003.

36. FORO POR LA VIDA. Op. cit.

37. Artículo I. Convención sobre Asilo Territorial. Caracas, 28.05.54.

la protección que se otorga en sedes diplomáticas, naves o campamentos de guerra. Es importante destacar que el hecho de otorgar el asilo diplomático no implica necesariamente que el estado asilante le deba otorgar asilo territorial, no obstante por lo general y como lo veremos a continuación suele ocurrir de esa manera³⁸. Otra característica del asilo en general es que sus fines son humanitarios, por lo que no se puede interpretar el acto de dar esa protección como un hecho inamistoso entre Estados.

En este período se han registrado 6 casos de asilo político -tanto diplomático como territorial- por actos vinculados con el Golpe de Estado del 11.04.02 o por declaraciones de desobediencia por parte de militares. Cabe señalar que Venezuela, a partir del Golpe de Estado se ha convertido en un país emisor de asilados más que receptor.

Hasta el cierre de este Informe los países asilantes fueron Costa Rica, Perú, República Dominicana y Uruguay. Los trámites en general, tanto por parte del emisor como por parte del asilante, se pueden caracterizar como respetuosos de las normas internacionales en la materia. La única excepción podría ser el retardo de días en el otorgamiento de algunos salvoconductos, ya sea por tramitación en la Cancillería o por condicionamiento de entrega de las armas de reglamento de los militares asilados. En este sentido, se puede afirmar que a pesar de que las Convenciones sobre Asilo señalan la necesidad inmediata del salvoconducto, un retraso de días no puede considerarse excesivo, y que además, la entrega de armas

de reglamento era una obligación de los militares, ya que éstas son patrimonio del Estado.

Con respecto a los casos de asilo, el primero del período es el de Carlos Ortega, presidente de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), que se inició el jueves 13.03.03, ante la Embajada de Costa Rica, alegando que temía por su vida³⁹. Con posterioridad al asilo diplomático, Ortega solicitó el asilo territorial, que también le fue concedido el día 17.03.03 y, luego de recibir, con un retraso de 9 días el salvoconducto por parte del Gobierno del Presidente Chávez, el día 26.03.03 partió hacia Costa Rica.

A este caso le siguieron las solicitudes de los hermanos Alfredo y Ricardo Salazar Bohórquez, presentadas ante la Embajada de República Dominicana el 24.04.03, también resueltos favorablemente. En el mismo mes de abril, presentaron sus solicitudes los capitanes del Ejército Carlos Blondel y Gebauer Morales ante la Embajada del Uruguay, la cual les otorgó el asilo a ambos a finales de abril. Finalmente, otros dos casos se presentaron ante Perú y fueron concedidos el 27.04.03, a favor de Gilberto Landaeta y de Wismerk Martínez, subteniente y capitán del Ejército respectivamente⁴⁰.

Con respecto a casos de asilo en Venezuela, Provea ha hecho seguimiento, a lo largo de sus Informes, a la situación de 6 personas de origen vasco que hace más de dos décadas se asilaron en el territorio por acuerdo político entre Venezuela y España. No obstante ello, estas personas no gozan del reconocimiento expreso de su condición de asilados, por lo que han sido víctimas de abu-

38. Artículos I y XVII. Convención sobre Asilo. Caracas, 28.05.54.

39. El Nacional, 16.03.03, A-2.

40. El Universal, 10.05.03, pág. 1-6.

esos y detenciones arbitrarias y han sido solicitadas en extradición por parte del Estado español desde 1996⁴¹. En este período se conoció la desestimación del TSJ de la solicitud de extradición de uno de ellos, Luis María OLALE. Las razones de la decisión judicial se basaron en que no había materia sobre la cual decidir ya que el gobierno español no aportó la documentación requerida sobre procesamiento y prisión de Olale en España.

Por otra parte, uno de estos asilados (desde 1989), José Arturo CUBILLAS, vivió una situación de acoso, producida, según denunció, por un presunto policía español que lo habría perseguido. El día 24.02.03 debido a este hecho, Cubillas se refugió en la DP huyendo de quien lo perseguía y presentó la denuncia⁴². La Directora de la DP, Luz Patricia Mejía, pudo constatar la presencia del supuesto policía español que realizaba seguimiento a Cubillas.

41. Ver PROVEA: Informe Anual 2001-2002. Caracas, 2002. Pág.469.

42. El Nacional, 26.02.03, pág. B-Últ.