

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

En el período estudiado en este Informe, la crisis humanitaria en la frontera entre Colombia y Venezuela se incrementó, generando constantes migraciones (masivas, individuales o de pequeños grupos) de personas refugiadas a los estados Apure y Zulia. Los cálculos de personas que cruzaron la frontera entre los dos países huyendo del conflicto armado colombiano varían, dependiendo de la fuente, entre 3.669 y 15.000 personas.

Según datos de la Comisión Nacional para los Refugiados (CNR), a junio de 2004, 2.480 personas habían solicitado formalmente refugio. No obstante, los cálculos del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUR), señalan que podrían existir cerca de 200.000 personas que se encuentran buscando protección en Venezuela, aun cuando no hayan solicitado la protección legal. En este radical desbalance entre el número de refugiados reales y el número de solicitudes de reconocimiento inciden, por una parte, la falta de políticas claras de protección a las personas refugiadas, desde antes del año 1999 y, por otra, la falta de acciones rápidas y focalizadas a partir de esa fecha.

Con la adopción de la Ley Orgánica para Refugiados y Refugiadas o Asilados y Asiladas (LORA), en el año 2001, el Estado venezolano dio sus primeros pasos importantes en cuanto a la garantía de este derecho y, a partir del año 2003, con la conformación de la CNR, realizó las primeras medidas

efectivas para proteger a la población refugiada del país. Según datos de la CNR, ya existe un primer grupo de 176 personas a las que se les ha reconocido formalmente su estatus de refugiadas.

Aunque el balance general de la actuación de la CNR es positivo, debe mejorar concepciones, procedimientos y estructuras para cumplir plenamente su misión: reducir el plazo para la toma de decisiones, eliminar el enfoque de seguridad nacional y adoptar parámetros de derechos humanos, dictar el reglamento interno, agilizar la entrega de la documentación, tanto de solicitantes como de refugiados, y lograr establecer la red de atención a los refugiados en frontera de manera permanente.

En el año 2004, la Dirección de Inmigración y Extranjería de Venezuela (DIEX) realizó un operativo de regularización migratoria expedito, mediante el cual se pretendía, entre otras metas, regularizar a cerca de 2.000.000 de personas de nacionalidad colombiana. Provea valora positivamente esta medida, en tanto redonda en mayores posibilidades de ejercer y disfrutar otros derechos y mejorar sus condiciones de vida. Es apropiado suponer que entre las personas que lograron legalizar su situación en el país se encuentran refugiados o solicitantes de refugio, quienes, sin embargo, no pierden su estatus o la posibilidad de solicitarlo, pues ello prevé una protección mayor que la otorgada por el reconocimiento de la residencia.

Por otra parte, en contraposición con la actuación de la CNR, otros órganos del Estado, como la Sala Constitucional del Tribunal

Supremo de Justicia (TSJ) y la Defensoría del Pueblo (DP), no han actuado ni oportuna ni adecuadamente, en el caso de la primera, y se han negado a rendir cuentas de su actividad, en el caso de la segunda. Esto último ameritó que Provea interpusiera, ante el TSJ, una acción de Amparo constitucional contra el Defensor del Pueblo, por violación al derecho de petición.

Colombia: conflicto interno y migración forzada

En la actualidad, una de las consecuencias del conflicto colombiano es la expansión de la crisis humanitaria a las zonas fronterizas con Ecuador, Venezuela y Panamá. Al respecto, María Virginia Trimarco, del ACNUR para el Norte de Sur América señala que *“El recrudecimiento del conflicto en Colombia está agravando una situación de seguridad muy compleja en la frontera”*¹.

En igual sentido, obispos de la Región Andina dirigieron *“...un saludo fraterno y solidario a los hermanos colombianos desplazados y a los refugiados en los países fronterizos, a causa de la permanencia de la violencia armada en Colombia [...] constatamos con dolor que aumenta el número de refugiados y que a pesar de los esfuerzos de la Iglesia, gobiernos, ACNUR y muchas organizaciones humanitarias, no se ha logrado satisfacer suficientemente al menos las necesidades básicas de las víctimas de este conflicto”*².

Uno de los indicadores más fuertes del impacto del conflicto es la movilización humana registrada en zonas fronterizas. Así lo reseña la Consultoría para los Derechos Hu-

1. ACNUR: Noticias [en Línea] <<http://www.ACNUR.org>> Consulta del 01.04.04.
2. Documento A los Gobiernos, a la Sociedad Civil y a los Hermanos Víctimas del Conflicto Colombiano en la Región. Conclusiones del II Encuentro Regional de Obispos de la Región Andina “Construyendo una agenda para la protección de las víctimas del conflicto colombiano en la región”, organizada por la Conferencia Episcopal de Venezuela y el ACNUR. Caracas, 6 al 8.09.04. Subrayado nuestro.

manos y el Desplazamiento (Codhes): “...en 2003 alrededor de 40 mil personas pasaron las fronteras con Ecuador, Venezuela y Panamá para buscar protección y seguridad en esos países por situaciones de amenaza, asesinatos, masacres, fumigaciones de cultivos de uso lícito e ilícito, reclutamiento forzado, secuestro, entre otros motivos [...]. En los departamentos fronterizos de Colombia, a diferencia de la tendencia nacional de disminución, se registró un incremento del desplazamiento forzado que alcanzó una cifra aproximada de 24 mil personas y la constatación de una mayor intensidad del conflicto armado en estas regiones limítrofes. Otros 27 mil desplazados de zonas de fumigaciones complementan este crítico panorama”³.

Los datos referidos por Codhes para el año 2003 guardan similitud con los publicados por la Defensoría del Pueblo de Colombia. Según esta última instancia, en el 2003, 13.186 personas colombianas se refugiaron en Ecuador, Panamá y Venezuela, de las cuales 3.669 lo hicieron en Venezuela⁴.

Por su parte, en marzo de 2004, Ronald Blanco La Cruz, Gobernador del Edo. Táchira, reconoció que existen más de 1.000 solicitudes de refugio en ese Estado y que “estamos sufriendo la situación del Plan Colombia, se ha desbordado la violencia hacia nuestros estados fronterizos...”⁵.

Otras organizaciones calculan un número mayor de personas refugiadas que habrían cruzado la frontera hacia Venezuela en el año 2003. Por ejemplo, el Comité de Refugiados de Estados Unidos (USCR) estima que el número de personas en busca de refugio en el exterior en ese año fue de 234.000. También cuentan con cifras de devoluciones efectuadas por Venezuela hacia Colombia: para el año 2003 se contabilizaron 15.000 personas indocumentadas retornadas, de las cuales 7.500 pudieron ser refugiadas⁶.

Para el Gobierno de Colombia hubo una disminución del 52% en el desplazamiento, ya que estima que en el 2003 se movilizaron 182.076 personas. Al parecer, estos datos incluyen tanto familias desplazadas internas como refugiadas, ya que en el informe de ese año se hace alusión directa al “desplazamiento forzado en zonas de frontera” y a los convenios bilaterales para atender a esta población, especialmente la repatriación y sus derechos económicos, sociales y culturales⁷. No obstante, el USCR señaló que hay una “subestimación oficial del total”, ya que la comparación se hace respecto del 2002, año del registro más alto, que fue de 379.289; y destacó que además miles de personas desplazadas no se inscriben por falta de confianza, no hay registro de desplazamiento por fumigaciones, es imposible rastrear a la totalidad y nunca se determinó su número en los años 80⁸.

3. CODHES: *Vecinos en el borde de la crisis*. En: Boletín No.49 del 21.04.04 [en línea] <<http://www.codhes.org.co>> Consulta del 01.09.04.

4. El Nacional, 12.02.04, pág. A-8.

5. Diario 2001, 25.03.04, pág. 7.

6. Con respecto a las expulsiones desde Venezuela hacia Colombia, en el año 1999 se registraron 5.330, en el año 2001 se contabilizaron 1.200 y en el 2002 fueron 3.000. Datos de Comité para Refugiados de Estados Unidos. En: USCR [en línea] <<http://www.refugees.org>> Consulta del 20.04.04. El Universal, 20.05.04, citado en: ACNUR: Boletín de Prensa 22.05.04. Mensaje electrónico enviado al Centro de Derechos Humanos de la UCAB el 22.05.04.

7. OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS. Vicepresidencia de Colombia: *Informe Anual de Derechos Humanos y Derecho Humanitario 2003* [en línea] <<http://www.vicepresidencia.gov.co>> Consulta del 20.08.04.

8. El Universal, 25.05.04, citado en: ACNUR: Boletín de Prensa, 02.06.04. Mensaje electrónico enviado al Centro de Derechos Humanos de la UCAB el 02.06.04.

En relación con este subregistro, a principios de 2004, el Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), Sección Venezuela, señaló que “...aunque no tiene datos exactos del número global de Personas en Situación de Refugio (PSR) que se encuentran en el territorio nacional, es evidente el flujo de ciudadanos colombianos hacia nuestro país; ellos viven como inmigrantes irregulares, en total desprotección, sin hacer visible su condición de refugiado. La desproporción entre las PSR que no han solicitado refugio oficialmente y las que lo han hecho es dramática y evidente; en Venezuela el número de solicitantes oficiales no pasa de 2.000 personas”⁹.

Según la representante Regional de ACNUR, María Virginia Trimarco, las cifras de solicitantes de refugio en Venezuela son solo “...’la punta del iceberg’ de un problema de refugiados que podría afectar a unas 200.000 personas en la extensa frontera...”¹⁰.

Los estados donde se registra año tras año un incremento de PSR son Apure, Táchira, Zulia y la ciudad de Caracas. En Zulia se evidencia una movilización continua desde la Sierra de Perijá, específicamente en algunos poblados indígenas: según el representante del SJR Venezuela, Alfredo Infante, “Es una migración a cuantagotas, pero constante y ya un fenómeno casi masivo. Se nota incluso en el crecimiento de barriadas marginales alrededor de ciudades del oeste venezolano, como Maracaibo o San Cristóbal”¹¹.

Por esta razón, en abril del año 2004 el ACNUR, después de obtener informes que señalan que cientos de personas se habían desplazado por enfrentamientos armados cerca de la frontera con Colombia, le solicitó al Gobierno de Venezuela que facilitara una misión de evaluación humanitaria en el Noroeste del país¹².

Con base en datos aportados por diversas fuentes, entre marzo y abril de 2003, un aproximado de 1.800 personas se movilizó desde territorio colombiano hacia la Sierra de Perijá (Edo. Zulia)¹³. En esa misma zona, en el mes de mayo de 2004 se registró una movilización de un grupo wayú de aproximadamente 300 personas. La causa de esta movilización fue una masacre cometida en los poblados indígenas en territorio colombiano, presuntamente por paramilitares. En este sentido, debemos destacar que se evidenció, por primera vez en la zona, una actuación rápida por parte de algunos órganos del Estado para satisfacer los derechos de estas personas, tales como: registro, censo, seguridad, procesos de información sobre las posibilidades de protección, alimentos, salud, agua, atención psicosocial y salud, entre otros. Entre las autoridades venezolanas que reaccionaron en un primer momento frente a esta migración, se encuentran la Dirección de Inmigración y Extranjería (DIEX), la Fuerza Armada Nacional, la Gobernación del Estado Zulia y su policía, la Alcaldía de Maracaibo, el Ministerio de Educación y la Secretaría Educativa del estado¹⁴.

9. SJR VENEZUELA: Visibilidad 18, enero-febrero 2004 [en línea] <<http://www.serviciojesuitaarefugiados>> Consulta del 20.08.04.

10. El Aragüeso, 11.02.04, pág. 19.

11. Humberto Márquez: *Legalización a cuenta gotas*. La Verdad del Zulia, 13.02.04, pág. B-10. Un ejemplo de esto es que tan solo en la localidad de Pedro María Ureña, hay 4.000 refugiados; de estos, 70 familias han presentado la solicitud formal. Reporte, 23.045.04, citado en: ACNUR: Boletín de Prensa, 03.08.04. Mensaje electrónico enviado al Centro de Derechos Humanos de la UCAB el 03.08.04.

12. ACNUR: Noticias [en línea] <<http://www.ACNUR.org>> Consulta del 01.04.04.

13. Provea: Informe Anual 2002-2003. Caracas, 2003. Pág. 434.

14. ACNUR: “Río Oro” [en línea]. Mensaje electrónico enviado al Centro de Derechos Humanos de la UCAB el 21.05.04.

En el marco de estas movilizaciones, una información reseñada en medios impresos decía: “...indígenas de la localidad aseguraron que algunos refugiados pertenecen a la guerrilla del vecino país”¹⁵. Frente a esta denuncia, las autoridades deben regirse por los principios y medidas contempladas en el derecho internacional de los refugiados, que incluyen, luego de un procedimiento con todas las garantías del debido proceso, la posibilidad de la exclusión de la condición de refugiado a quienes hayan perpetrado delitos graves contra la paz, delitos de guerra, de lesa humanidad o genocidio. Las personas señaladas pueden o no ser guerrilleros y, en caso de serlo, pueden o no haber cometido delitos de esta naturaleza, todo lo cual debe ser debidamente investigado. Es necesario resaltar que la exclusión es una medida extrema que se debe aplicar e interpretar restrictivamente, cuyos motivos deben ser debidamente fundados, y aun cuando opere, se debe velar por el cumplimiento del principio de no devolución de la persona a un país en donde su vida corra peligro¹⁶.

Con respecto a esta movilización, es necesario destacar que la primera reacción del Estado fue atender a las personas. No obstante, para el mes de junio ya el grupo presentaba necesidades en asistencia humanitaria,

en especial atención médica y educación para los niños, ya que el 70% de esa población estaba constituida por niños en edad escolar. El ACNUR, junto con la Cruz Roja Venezolana y el Sistema Regional de Salud, realizaron un censo para ubicarlos y hacer efectiva la ayuda, y la CNR les dio el estatus de protección temporal¹⁷. En el mes de agosto hubo indicios que hacen suponer que el grupo regresó a Colombia¹⁸.

Para el lapso que abarca el presente Informe, según los datos de diferentes voceros, se han contabilizado 682 personas refugiadas¹⁹ movilizadas en el Edo. Zulia.

También en el Edo. Apure el SJR ha venido contabilizando la llegada continua de pequeños grupos de refugiados. Dentro de estas destaca, por el número de personas, la del Municipio Páez a principios del mes de julio. Según esta organización, el grupo está conformado por 40 familias y unas 97 personas²⁰ procedentes de Puerto Lleras en el Arauca²¹.

La regularización de extranjeros de la Dirección de Inmigración y Extranjería de Venezuela (DIEX)

En el desarrollo del fenómeno de migración desde Colombia hacia Venezuela se pueden identificar a grandes rasgos, y a riesgo de una excesiva simplificación, dos etapas: una

15. Jorge Luis Paz: *Denuncian presencia de guerrilla colombiana en El Tokuko*. El Nacional, 08.10.03, pág. A-6.

16. PROVEA: *El Derecho al Asilo*. Marco Teórico Metodológico Básico. Caracas, 2004. Pág. 32-33.

17. La Verdad, 02.06.04, citado en: ACNUR: Boletín de Prensa, 06.04. Mensaje electrónico enviado al Centro de Derechos Humanos de la UCAB el 06.04.

18. Al parecer regresan a sus tierras por la actuación de seguridad de las fuerzas colombianas en contra de los paramilitares. Fuente: Diputado Rafael Suárez, Conive: Diario de Caracas, 26.07.04, citado en ACNUR: Boletín de Prensa, 03.08.04. Mensaje electrónico enviado al Centro de Derechos Humanos UCAB el 03.08.04.

19. Movilizaciones en la Sierra de Perijá: 12 personas en octubre 2003 proveniente de Becerril, departamento del César, y 60 en febrero de 2004. Jorge Luis Paz: *Denuncian presencia de guerrilla colombiana en El Tokuko*. El Nacional, 08.10.03, pág. A-6; y ver: El Nacional, 12.02.04, pág. A-8; además: ACNUR: “Río Oro” (op.cit), y ver reseña de movilización wayú en La Verdad, 02.06.04, citado en: ACNUR: Boletín de Prensa, 06.04. Mensaje electrónico enviado al Centro de Derechos Humanos de la UCAB el 06.04.

20. El ACNUR las reseñó como 200 personas. Ver El Universal, 10.07.04, pág.10.

21. SJR VENEZUELA: Visibilidad 20, julio 2004 [en línea] <<http://www.serviciojesuitaarefugiados>> Consulta del 20.09.04.

primera, cuando la situación económica venezolana significó un polo de atracción y muchos colombianos llegaron al país en busca de bienestar económico, denominándose a estas personas “migrantes económicos”, aun cuando en esa migración se solapaba también una migración que buscaba protección para su vida e integridad; y una segunda etapa, luego de la crisis económica venezolana de mediados de la década de los 90 y del incremento del conflicto colombiano en zonas fronterizas, en la cual destaca la movilización por razones humanas²², lo que da cabida a personas que asumen más visiblemente su condición de refugiadas.

El flujo humano hacia Venezuela se mantiene e incluso continúa aumentando, lo que se evidencia en las cifras del Censo 2001 y en los datos preliminares del operativo de regularización migratoria realizado en 2004²³.

Según el Censo 2001, 1.022.232 personas eran extranjeras (la mayoría de nacionalidad colombiana) y 320.921 (31,3%) vivían en la frontera, en los estados Zulia (148.988), Táchira (123.090) y Apure (12.843)²⁴. No obstante, otra fuente oficial, calculó en 2.000.000 el número de habitantes colombianos en el territorio, en 2001, incluyendo a personas que viven con y sin documentos²⁵. Por su parte, la Fundación para la Paz y la Democracia de

Costa Rica (Funpadem) calculó que por lo menos 130.000 personas colombianas sin documentos vivían en los tres estados fronterizos Táchira, Zulia y Apure, y de estas por lo menos 50.000 llegaron entre 1999 y 2003²⁶. Independientemente de cuáles sean las cifras reales, es evidente que existe un número importante de personas de nacionalidad colombiana en Venezuela, muchas de las cuales, por no contar con documentos legales, se ven limitadas en el ejercicio y disfrute de sus derechos humanos. Por tal razón, Provea califica como justo el operativo realizado por la DIEX para otorgar estatus migratorio a estas personas y, con ello, una seguridad jurídica que redunde en mejorías en sus condiciones de vida.

El Director de la DIEX, Hugo Cabezas, señaló que se estimaba legalizar alrededor de 3.000.000 de personas en ese operativo, de las cuales casi 2.000.000 podrían ser de nacionalidad colombiana²⁷. Estas cifras de regularización son un dato importante a la hora de realizar proyecciones y estimados sobre el número real de refugiados en Venezuela, ya que resulta evidente que muchas de las personas beneficiadas en los operativos pueden ser refugiados no declarados.

Finalmente, si bien el operativo protege derechos de los migrantes, hay que subra-

22. Sergio Calle: Los Derechos Humanos de los Refugiados en Venezuela. Conferencia presentada en el marco de la Celebración de los 20 años de la Declaración de Cartagena, organizado por ACNUR y el Centro de Derechos Humanos de la UCAB. Caracas, 14.05.04. Ver también: Alfredo Infante: *Legalización a cuenta gotas*, citado en: Humberto Márquez: La Verdad del Zulia, 13, 02.04, pág. B-10.
23. Según el Decreto 2823 sobre nacionalizaciones y regularización de estatus de extranjeros, emitido el 03.02.04, solo se requiere presentar un documento de identidad y una carta de residencia para regularizar el estatus migratorio, ya sea con la nacionalización o con la obtención de visa de residente o transeúnte. El plazo para optar por este procedimiento es de seis meses y terminó en agosto de 2004. Marisol Decarli: *20.041 nuevos venezolanos fueron juramentados en el Poliedro*. El Universal, 31, 03.04 [en línea] <www.eud.com>
24. Instituto Nacional de Estadísticas citado en: PROJECT COUNSELLING SERVICE (PCS): Report on Colombian Refugees and Forced Migrants in Ecuador and Venezuela. Gordon Hutchinson, may 04. Pág 21.
25. El Tiempo, 08-02.04, citado en: PROJECT COUNSELLING SERVICE (PCS): op.cit. Pág.21.
26. Ibídem.
27. El Tiempo de Bogotá, 15.02.04, citado en: ACNUR: Boletín de Prensa, 16.02.04. Mensaje electrónico enviado al Centro de Derechos Humanos de la UCAB el 16.02.04.

yar que el reconocimiento de la condición de refugiado por parte del Estado implica un derecho de protección mayor que el de migrante residente. Por esta razón, el Grupo de Refugio del Foro por la Vida, el ACNUR y la CNR²⁸ coinciden en destacar el derecho de la persona refugiada a ser reconocida como tal, independientemente de que haya o no tramitado un visado migratorio de residente a través del operativo especial.

Medidas Estatales

La Comisión Nacional para Refugiados

A casi un año de la instalación de la CNR²⁹, su presidente, Ricardo Rincón, destacó como logros los siguientes: creación y funcionamiento de la Secretaría Técnica de la Región Capital; constitución y juramentación de la primera Secretaría Técnica Regional en el Edo. Táchira; funcionamiento, de hecho, de la Secretaría Técnica de la Región Capital; elaboración de un Plan de Contingencia en Caso de Afluencias Masivas de Refugiados en Zonas Fronterizas; elaboración del Proyecto de Documento Provisional por parte de la Comisión y aprobación por el Ministro del Interior y Justicia; reconocimiento al primer grupo de solicitantes de refugio, que alcanzó un número de 176 personas; y el primer operativo de cedulación para refugiados reconocidos³⁰.

Estos resultados son indicadores de que el Estado Venezolano, por primera vez desde

las movilizaciones masivas de los años 1999 y 2000, ha implementado medidas efectivas para comenzar a satisfacer el derecho al asilo de las personas refugiadas en Venezuela. Lo anterior no quiere decir que el trabajo esté hecho, solamente que se han dado los pasos iniciales para proteger adecuadamente a estas personas.

No obstante estos avances, debemos mencionar algunos aspectos que generan preocupación a Provea. Uno de ellos es la ausencia del reglamento interno de la CNR, lo que ocasiona inseguridad jurídica respecto su competencia. Según su presidente, la CNR posee un borrador de reglamento que pronto aprobarán³¹.

Otro aspecto que cabe analizar es la necesidad de plasmar por escrito las pautas de coordinación existentes³² en casos de afluencias masivas. Se reseñó en prensa que el Estado cuenta con capacidad para atender hasta 9.000 personas en la frontera³³ lo que resulta positivo, en términos de mecanismos estatales de coordinación. Sin embargo, resulta necesario abrir espacios de información, consulta y participación sobre este y otros temas con las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan el área de refugio. En relación con el mecanismo para la atención de las afluencias masivas, sería relevante que este fuera conocido por la población de las fronteras, saber si les garantiza a las ONG el acceso

28. Declaración de Ricardo Rincón, presidente de la CNR, en entrevista concedida a Provea el 15.10.04.

29. La CNR se instaló el 07.08.03 de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 3 del Decreto N° 2.539.

30. Ricardo Rincón, presidente de la CNR: El Papel Desempeñado por el Estado Venezolano en la Protección de los Refugiados. Ponencia presentada en el Foro Público "La Protección de los Refugiados en Venezuela: Presente, Necesidades y Perspectivas", celebrado el 22.06.04. Citada en <<http://www.serviciojesuitaarefugiados.org>>; COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS: Documento Oficial entregado durante la entrevista citada.

31. *Ibidem*.

32. Según Ricardo Rincón, presidente de la CNR, luego de varias reuniones entre órganos del Poder Público, hay claridad en los mecanismos de coordinación y responsabilidades en caso de afluencias masivas, pero no cuentan con un plan escrito. Entrevista concedida a Provea el 15.10.04.

33. "Estamos preparados para atender de 8.000 a 9.000 personas...Venezuela puede armar en 48 horas un plan para recibir a esas personas a través de Protección Civil, el Ministerio de Defensa, la Cancillería y la Fiscalía...", señaló el Presidente de la CNR, Ricardo Rincón [en línea] <www.talcuadigital.com> 09.07.04.

a la población refugiada, si contempla la transparencia en el proceso de repatriación de personas colombianas que no deseen solicitar refugio, y si garantiza el respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas. Este es solo un ejemplo de la necesidad de que la CNR abra sus puertas a la participación de la sociedad civil, en respeto al espíritu de la LORA, que en su artículo 12 estableció: “...A las sesiones de la Comisión podrá asistir, en calidad de observador, un (a) (1) representante de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, con voz y sin voto. Asimismo, la Comisión podrá invitar también a sus sesiones a otros delegados de instituciones gubernamentales o no gubernamentales, con voz y sin voto”³⁴.

Con respecto al documento provisional, su aprobación y expedición es de suma importancia para los solicitantes de refugio, ya que acredita su estadia legal en el territorio venezolano, lo cual favorece la obtención de medios para mantenerse económicamente y cursar estudios en el país, entre otros. En este sentido, la CNR se encuentra en mora con las personas solicitantes y debe agilizar los trámites necesarios para iniciar la entrega de este documento lo antes posible, acciones que según Ricardo Rincón, presidente de la CNR, están comenzando a implementarse en el mes de octubre de 2004.

Otro aspecto a destacar es el retraso en la toma de decisiones por parte de la CNR, ya

que ha resuelto apenas 73 casos, de 753³⁵. Si bien es cierto que la Comisión cuenta solamente con un año de trabajo, tiempo en el cual debió organizarse, decidir criterios en procedimiento, crear secretarías, entre otras muchas labores, también lo es que el número de casos decididos es muy escaso, y que muchos de los solicitantes tienen años esperando alguna decisión del Estado.

Por estas razones, estas primeras decisiones, aunque importantes, no son suficientes. Constituyen un primer paso a reconocer, al tiempo que se formula un alerta a la CNR para que identifique mecanismos que agilicen sus decisiones, mientras logra crear las secretarías técnicas faltantes. A ese respecto la CNR parece estar conciente del retraso, ya que su presidente reconoció que una vez asumida la responsabilidad se habían dado cuenta del trabajo que implicaba, y que habían solicitado más presupuesto y se estaban organizando adecuadamente³⁶. No obstante, en otras declaraciones el mismo Rincón argumentó, como razones del retraso, temas de seguridad de Estado: “Reconoció Rincón que la tardanza en otorgarle el reconocimiento legal avalada por la Ley [...] tiene que ver con el estudio minucioso que amerita cada una de las solicitudes [...] tenemos que ser muy cuidadosos con los casos, no sólo por la necesidad de prestarle atención humanitaria, sino porque la situación representa un tema de seguridad del Estado”³⁷.

34. LEY ORGÁNICA DE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y DE ASILADOS O ASILADAS. 2001. Artículo 12. Subrayado nuestro.

35. A junio del 2004, según Ricardo Rincón, Presidente de la CNR, había 753 solicitudes que incluyen 2.480 personas. Táchira: 251 casos para 829 personas, en Apure 89 para 294 y en Zulia 50 para 159 personas. De estos, 35 casos con 85 personas han recibido el reconocimiento, y 38 para 91 personas fueron rechazados. La Verdad del Zulia, 21-06-04, B-9, pág. 4-4. Para el cierre de este Informe se obtuvo información actualizada con respecto al número de personas a las que se les ha decidido su estatus. El total reseñado es de 364, de las cuales a 176 se les reconoció como refugiadas y a 188 se les denegó la solicitud. Ver COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS: op.cit.

36. Entrevista citada.

37. La Verdad del Zulia, 21-06-04, B-9, pág. 4-4.

Otras actividades que la CNR contempla para el futuro son: "... 2. Trabajar conjuntamente con el ACNUR en un Plan de Formación en Derecho Internacional de Refugiados para el personal militar que presta servicio en la zona fronteriza. 3. Constitución de la Secretaría Técnica Regional del Edo. Apure y del Edo. Zulia, para lo cual algunos miembros de la Comisión ya están haciendo los contactos pertinentes con las autoridades regionales respectivas. 4. Tramitación de los recursos presupuestarios y financieros necesarios para el funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados [...] buscándose la inclusión en el Plan Operativo Anual Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores. 5. Contar con una sede propia, con el objeto de centralizar los expedientes contentivos de solicitudes de refugio que cursaban, antes de que entrara en funcionamiento la Comisión, en el Ministerio Público. 6. Concretar con la DIEX el mecanismo mediante el cual se le otorgará el Documento de Identificación correspondiente (condición de transeúnte y su correspondiente cédula) a las personas a quienes la Comisión le reconozca la condición de refugiado en el territorio nacional"³⁸ y realizar censo de registro de solicitantes de refugio que se encuentran en el Edo. Apure³⁹.

Se debe reconocer que aspectos tales como la conformación de las secretarías y desconcentración de los trámites en frontera, la asignación de presupuesto y de una sede, son aspectos positivos en los cuales la CNR

debe insistir. En relación con la sede, es de esperar que esta sea accesible para el público y en especial para las personas refugiadas.

Con respecto al plan de formación al funcionariado público, creemos que no se justifica su limitación exclusiva al Ministerio de la Defensa, ya que si bien es realmente urgente capacitarles, también lo es para aquellos con competencia directa en la materia, tales como los de la Fiscalía General de la República, de la Defensoría del Pueblo y Policías, entre otros.

Un tema relacionado directamente con la atención a los refugiados, y que no se señala en los planes de la CNR, es la creación de una política general de sensibilización dirigida hacia las poblaciones receptoras de refugiados, para evitar problemas de xenofobia, y planes coordinados para fortalecer el desarrollo de las zonas fronterizas con inclusión de su población y de las personas refugiadas⁴⁰.

La Defensoría del Pueblo

Para el período de este Informe, se ha obtenido muy poca información sobre la labor de la Defensoría del Pueblo (DP) en materia de refugio. Solamente se sabe del nombramiento de Valentín Noda como su representante ante la CNR, y de un caso de refugio en el Edo. Amazonas. En este último, se supo por el Defensor del Edo. Amazonas, Luis Bello, que la DP presentó hace 5 meses ante la CNR las solicitudes de un grupo de personas refugiadas que se encuentran en ese Estado. A la fecha de cierre de este Informe dicha solicitud no tuvo respuesta alguna⁴¹.

38. Ricardo Rincón: op. cit.

39. COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS: op.cit.

40. "Hay evidentemente, necesidad de sensibilizar la población fronteriza acerca de la llegada de refugiados para que no lo vean como un problema...". Fuente: Raquel Álvarez de Flores: *Debe sensibilizarse a la población fronteriza sobre el grave problema de los refugiados*. La Nación, 11.06.04, 12-A.

41. Información suministrada vía telefónica por el Defensor de Amazonas, Luis Bello, al Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello el día 16.09.04.

Fuera de esto, la DP continúa sin publicar sus informes anuales (no lo hace desde el año 2002), en franco incumplimiento del artículo 276 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y no responde tampoco a las solicitudes que cada año Provea le extiende para conocer detalles de su trabajo al respecto y cifras sobre el derecho al asilo⁴². Tampoco publicó en su página web noticias o acciones referidas al tema en el período de este Informe. Por esta razón: “*Provea se dirigió este 23 de septiembre [de 2004] a la Sala Constitucional del TSJ con el objeto de interponer una Acción de Amparo Constitucional contra el Defensor del Pueblo a favor del derecho de petición [...] mediante la cual solicitó que se le ordene a Germán Mundaraín, en su condición de Defensor del Pueblo, dar respuesta a una solicitud de información efectuada por Provea el pasado 27 de mayo de este año. [En esa fecha, Provea] dirigió al Defensor del Pueblo un escrito solicitándole información sobre [...] su papel ante la situación generada por los solicitantes de asilo desplazados desde Colombia hasta la Sierra de Perijá, así como su evaluación del impacto de esas migraciones sobre la población indígena*”⁴³.

Poder Judicial

En este período, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) emitió el 10.03.04 una sentencia de inadmisibilidad en el caso del recurso de amparo interpuesto por solicitantes de refugio y Provea en fecha

30.07.02⁴⁴. La Sala consideró que ya no había materia sobre la cual decidir porque la CNR había sido constituida y existía, por tanto, un órgano específico en la materia que da respuesta a las solicitudes de la condición de refugiado y otorga la debida documentación.

No obstante, el petitorio presentado por los solicitantes de refugio y Provea incluía no solo la demanda de creación de la CNR, sino, además, la necesidad de una documentación idónea que le permitiera a los solicitantes de refugio el acceso a garantías de satisfacción de otros derechos, y el diseño y ejecución de programas educativos sobre el derecho orientados hacia los funcionarios de seguridad; nada de lo cual había sido cumplido a la fecha de la sentencia. Por tal razón, Provea consideró que la decisión del TSJ es contraria a los derechos de los solicitantes de refugio.

Cifras y Situación

A mayo del 2004, ACNUR registró un total de 2.500 solicitantes de la condición de refugiado, lo que indica un aumento de 535 personas con respecto al período anterior⁴⁵ (33,3%). De estas solicitudes, ACNUR ha sometido a la CNR, desde su instalación, un total de 340 casos que involucran a 1.111 personas⁴⁶.

A junio del 2004, según Ricardo Rincón, presidente de la CNR, se habían presentado 753 casos que incluyen a 2.480 personas, cifra que coincide prácticamente con las 2.500 personas que registró el ACNUR para el mes de mayo. A octubre, la CNR decidió el estatus de 364 personas, de las cua-

42. Durante la investigación para este Informe, Provea realizó, sin éxito, diversas gestiones ante la Defensoría del Pueblo, con el objetivo de obtener información sobre su trabajo con refugiados.

43. *Provea demanda a Defensor del Pueblo por vulnerar derecho de petición*. Nota de prensa. 23.09.04. Subrayado nuestro.

44. TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia No. 368 del 10.03.04. Caso Solicitantes de Refugio y Provea contra Ministerios del Interior y Justicia y Relaciones Exteriores. Expediente No. 02-1.836.

45. Para agosto del 2003, ACNUR registró 1875 personas. PROVEA: Informe Anual 2002-2003. Caracas, 2003. Pág. 439.

46. ACNUR: Ayuda Memoria. Mimeo, Mayo 2004.

Solicitudes de refugio en algunos estados fronterizos (2003 – 2004)

Estados	Año 2003		Año 2004 (de abril y mayo)		Diferencias
	Casos	Personas	Casos	Personas	
Apure	233	943	193	S/D	40 casos menos
Táchira	126	447	255	S/D	109 casos más
Caracas	146	326	55	S/D	91 casos menos
Zulia	48	149	92	S/D	44 casos más
Total de personas por año	-	1.875	-	2.500	-
Aumento en un año					535 personas más 42 casos más
Total de casos por año	553	-	595	-	

* Fuente: Cálculos propios con datos de ACNUR 2004⁴⁷.

les reconoció como refugiadas a 176 y se lo denegó a 188 personas⁴⁸.

La tendencia al aumento de solicitudes se refleja también en los datos generados por las organizaciones no gubernamentales. En efecto, en Caracas, Cáritas-Caracas recibió 16 casos nuevos con 28 personas, tan solo en el primer cuatrimestre de 2004⁴⁹. En Machiques, Edo. Zulia, hubo un incremento importante de solicitudes; en el año 2004 Cáritas-Machiques recibió 88 solicitudes que corresponden a 273 personas (31 solicitudes más que en el 2003)⁵⁰. En el Nula y Guasdalito (Edo. Apure), el SJR registró un incremento constante en el número de solicitantes de la condición de refugiado, pues en el año 2003 atendieron 568 solicitantes nuevos, en comparación con 447 de los años 2001 y 2002. Esta cifra nos indica que en 2003 hubo un aumento considerable que superó el número

de personas que se habían acumulado en dos años⁵¹. Asimismo, la constante se mantuvo durante el primer cuatrimestre del año 2004, ya que se recibieron 299 solicitantes nuevos en enero, y para finales de mayo se habían contabilizado 1.100⁵².

Condiciones de vida de las personas refugiadas

Las condiciones de vida de las personas refugiadas, tanto de solicitantes como de reconocidas, son muy precarias, no existiendo políticas públicas orientadas a ayudarlos en su inserción social. Más aún, en la mayoría de los casos ni siquiera cuentan con un documento que acredite su condición y que les permita el goce de sus derechos humanos tales como educación, salud, trabajo, vivienda, entre otros. Esta omisión por parte del Estado venezolano provocó la devolución forzada

47. ACNUR: Estadísticas de Venezuela. Abril 2004. Documento entregado al Centro de Derechos Humanos de la UCAB en reunión del mes de abril del año 2004, y ACNUR: op. cit.

48. Ver CNR: Documento Oficial. Op.cit.

49. CÁRITAS: Cifras de Refugiados al Primer Trimestre del Programa, Mimeo, 29.04.04.

50. Casos atendidos por año: 5 casos en 2001, 6 casos en 2002, 57 en 2003, y 88 en 2004 (hasta agosto). Lugares de procedencia: Departamento del César y Norte de Santander. Carta de Octavio Matheus, Coordinador de Cáritas Machiques, en comunicación enviada a Provea en fecha 16.09.04.

51. SJR VENEZUELA: Visibilidad 18, enero-febrero 2004 [en línea] <<http://www.serviciojesuitaarefugiados.com>> Consulta del 20.08.04.

52. El Universal, 10.07.04, 4.4, pág.10.

tácita, ya que las condiciones del país asilante son tan hostiles que la única solución que encuentran algunos refugiados es retornar a su país y enfrentar de nuevo el peligro.

Esta situación de desprotección es disímil respecto al derecho y a la región del país. De acuerdo con la opinión de personas que trabajan el derecho al refugio, uno de los derechos que más se respeta es el acceso a la inscripción y asistencia a las escuelas. No obstante, al finalizar sus estudios, al alumnado en condición de refugio no se les entrega notas ni constancias de estudios hasta tanto no muestren el documento de estadía legal en el país⁵³.

En opinión de Ricardo Rincón, Presidente de la CNR, la falta de estas políticas se está subsanando, por el momento, con Las Misiones⁵⁴: “...para atender el problema de la exclusión social con eficiencia y efectividad, incluyéndose en los mismos a los solicitantes de refugio y a los refugiados”⁵⁵. No obs-

tante la amplitud de las misiones, es muy pronto para poder determinar si las personas refugiadas efectivamente se están beneficiando o no de ellas, y es necesario que la CNR sustente con cifras estas afirmaciones.

El asilo territorial en Venezuela

En relación con los casos de asilo político o territorial en Venezuela, en abril del 2004 se hizo pública la petición de protección hecha por Gloria GAITÁN, hija del asesinado caudillo liberal bogotano Jorge Eliécer GAITÁN. Las razones de su solicitud de asilo están ligadas a unas declaraciones en las que ella señaló una supuesta relación del Gobierno del Presidente de Colombia con fuerzas irregulares que intentarían derrocar el gobierno venezolano⁵⁶. Semanas después, la prensa reseñó el rechazo del Estado venezolano al otorgamiento del asilo, ya que, al parecer “...los argumentos fueron considerados insuficientes...”⁵⁷.

53. GRUPO DE TRABAJO EN REFUGIO DEL FORO POR LA VIDA: “La Situación humanitaria e incidencia del conflicto colombiano en Venezuela”, agosto 2004, y OCTAVIO MATHEUS, Coordinador de Cáritas Machiques, en comunicación enviada a Provea en fecha 01.09.04.

54. Las Misiones son Programas sociales del Estado: Misión Robinson (Programa de Alfabetización), Misión Robinson II (Programa de Inserción de los alfabetizados), Misión Ribas (Programa para Inserción de los Jóvenes en la Educación Media), Misión Sucre (Programa de Acceso a la Educación Superior), Misión Barrio Adentro (Programa de Salud), Misión Vuelvan Caras (Programa de Capacitación para el Trabajo), Misión Guaicaipuro (Programa para los Indígenas), Misión Identidad (Programa para la Identificación de extranjeros), Misión Mercal (Programa de Seguridad Alimentaria). Ver en: COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS: op. cit.

55. COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS: op. cit.

56. ACNUR: Boletín de Prensa [en línea]. Mensaje electrónico enviado al Centro de Derechos Humanos de la UCAB el 13.04.04.

57. *Niegan asilo político a hija de Jorge Eliécer Gaitán*. El Universal, 30.04.04, pág.1-8.