

Derecho al 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

La dotación de documentación debida a Personas en Situación de Refugio (PSR) y Personas Reconocidas como Refugiadas (PRR) es un avance que destacamos como significativo en este período, pero con serios retrasos en los procesos de entrega de documento de identidad por parte del Estado venezolano.

Continúa la lentitud y la mora en la consideración de las solicitudes de reconocimiento de refugio sometidas a la Comisión Nacional para Refugiados (CNR). No obstante, se avanzó en la garantía del derecho al recurso a la doble instancia.

En el lapso considerado en este Informe encontramos que, desde las instituciones estatales, el derecho al refugio se sigue asumiendo desde un enfoque de Seguridad de Estado, dando pie a medidas de discriminación y criminalización de las personas solicitantes. Una de sus formas de expresión es la retención de documentos informativos sobre la situación de las PSR, como ocurre en la región del Alto Apure, donde el Ejército retiene los carné entregados por el ACNUR a las PSR.

Aunque el Estado venezolano no incluyo, de manera planificada, a las PSR y PRR, en el proceso de regularización y naturalización de los no nacionales, muchas de ellas lograron insertarse en ese proceso por iniciativa personal.

Se valora positivamente que se mantienen las actividades de formación adelantadas en Táchira, Zulia, Apure y Caracas a funcionarios públicos, militares, policiales y civiles, de diversos y varios niveles, por iniciativa de la CNR, la Defensoría del Pueblo, Organizaciones no Gubernamentales (ONG) y el Alto comisionado de la Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).

Por su presencia en las zonas de recepción de refugiados las Secretarías Técnicas de la CNR se han mostrado como una instancia muy favorable para permitir el acceso de las PSR al Estado. La apertura y puesta en funcionamiento de la Secretaría Técnica de Apure ciertamente podrá ayudar a garantizar y procesar de manera más ágil las solicitudes pendientes y las nuevas que pudieran presentarse. Queda pendiente la instalación y puesta en funcionamiento de la Secretaría Técnica del Zulia. Este mecanismo de atención, que consideramos positivo, presenta, sin embargo, una seria debilidad jurídica que debería ser subsanada, para superar el riesgo de su eliminación por decisiones administrativas.

Las relaciones de la CNR con las organizaciones sociales que trabajan con este derecho han mostrado un leve avance, pero continúan los déficit que afectan de modo directo a las PSR y a las PRR.

Una de las carencias que observamos es la falta de información pública sobre el número de personas que solicitaron refugio ante el Estado. La determinación de la cantidad de PSR y de los mecanismos de solicitud, permitiría a los funcionarios responsables planear, adecuadamente, políticas públicas y, a las organizaciones sociales, el adecuado monitoreo del comportamiento del Estado en la protección del derecho.

El informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), señala que durante todo el año 2004 aumentó el desplazamiento

forzado en Colombia en un 38,5% con respecto al 2003. Sobre la recepción de personas en situación de refugio en las zonas de frontera, esta ONG de señala: *“Una vez más las zonas de frontera son epicentro sensible de la expansión del conflicto armado y profundización de la crisis humanitaria. El 10% (29.984 personas) del total de población en situación de desplazamiento reportada para el 2004 se ubicó en los municipios fronterizos. Esto significa un incremento del 25,3% en el número de personas en zonas de frontera respecto del año 2003 [...] aproximadamente 3 de cada cuatro personas que cruzan la frontera, no acuden a las instancias oficiales que acreditan su condición de refugiado. Esto significa que más de 25 mil personas cruzaron las fronteras durante el 2004”*¹.

La Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)² calcula que 67% de los colombianos que han solicitado refugio en Venezuela provienen de los departamentos del Norte de Santander y Arauca. El 73% de las personas solicitantes de refugio ubicadas en el estado Apure provienen de departamentos colombianos limítrofes con Venezuela. Para los estados Táchira y Zulia los porcentajes se ubican en 65% y 63%, respectivamente. Los puntos de ingreso a Venezuela de las personas solicitantes de refugio son: San Antonio-Ureña (20,9%), El Amparo, La Victoria, El Nula (13,1%) y puerto Santander (11,1%).

La violencia generalizada en que están envueltos los departamentos colombianos fronterizos con Venezuela y el accionar de los diversos actores que toman parte en el conflicto armado interno obligan a la población civil no combatiente a desplazarse de sus lugares habituales de residencia a lo interno del país. Cuando no existe la posibilidad de huida interna, debido a la extensión y degradación del conflicto armado, el recurso de trasponer el límite internacional y buscar refugio en otro país se convierte en la única opción posible para resguardar la vida e integridad.

Frente a esta situación es de esperarse que Venezuela, como país vecino, el cual comparte con Colombia 2.219 km² de límite territorial, adopte políticas públicas ajustadas al ordenamiento jurídico interno, al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional de los refugiados, para dar respuesta a una situación humanitaria que se manifiesta en sus fronteras.

La presencia y accionar de los grupos armados no estatales en los espacios de frontera justifica que se desplieguen medidas y planes militares para salvaguardar en primer término a los habitantes de las zonas fronterizas. No obstante, las autoridades civiles y militares deben permanecer alerta para que el derecho de las personas a solicitar refugio no se vea afectado por las medidas de seguridad militar tomadas para proteger a la población civil y a las personas en busca de protección.

¿Seguridad de Estado Vs. Derechos Humanos?

En declaraciones recogidas por un diario de circulación regional del estado Táchira, el Sr. Ricardo Rincón, Presidente del CNR, señalaba lo siguiente: *“Los cuerpos de seguridad del Estado velarán para que no se infiltren personas*

¹ CODHES: *Conflicto armado y crisis humanitaria sostenida. Desplazados en el limbo* [en línea] <<http://www.codhes.org.co/Documentos/470/BOLETIN%20DE%20PRENSA%20INFORME%202004.rtf>> Consulta del 17.05.05.

² FUNDACIÓN PARA LA PAZ Y LA DEMOCRACIA (FUNPADEM): Dimensión y problemática que afecta a los desplazados colombianos más allá de las fronteras. El caso de Venezuela. San José, Costa Rica, 2004. Pág. 23-25.

*indeseables o que estén involucradas en el conflicto armado de Colombia y que intenten ingresar a territorio venezolano en calidad de refugiados [...] Debo decir, con mucha responsabilidad que ya tenemos algunas medidas que serán ejercidas por las autoridades, las cuales no puedo revelar públicamente. Estas se utilizarán, precisamente, para evitar que se cuele personas que vengan a delinquir, por lo que seremos muy estrictos en la cotejación [sic] de documentos y todo cuanto concierna a su pasado para darles la categoría de refugiados, de los cuales el 95% son colombianos e ingresan mayormente por el estado Táchira”.*³

En otra nota de prensa aparecida en el mismo diario, el comandante de la Guarnición Militar de San Cristóbal, General William Warrick Blanco, declaró lo siguiente: *”tanto el cuerpo castrense del Ejército, como los demás cuerpos de seguridad del Estado, serán garantes porque [sic] se respete la soberanía nacional, por lo que se ejercerá un estricto control sobre las personas que soliciten asilo en Venezuela, en calidad de refugiados”*⁴. Ambas declaraciones fueron emitidas al final de una reunión entre el Presidente de la CNR y el General William Warrick efectuada el 14.01.05 en la ciudad de San Cristóbal, Estado Táchira.

Podemos concluir que las conversaciones tenían como tema a los solicitantes de refugio que proceden de Colombia; ello por varias razones: 1) un muy alto porcentaje de los solicitantes de refugio son de origen colombiano, según palabras del Sr. Rincón⁵; 2) la reunión se efectúa en un estado fronterizo con Colombia, estado Táchira; y 3) el encuentro tiene como interlocutor principal al jefe de la II División de Infantería y Guarnición Militar de San Cristóbal.

Recientemente, en unas jornadas de sensibilización a representantes de organismos públicos y de inteligencia del Táchira para la atención de PSR, Ricardo Rincón expresó lo siguiente: *“[...] Así como tratamos de ayudar a estas personas, también tenemos que ver las cosas desde el punto de vista de seguridad de Estado... [más adelante] todo individuo que ingresa a Venezuela se somete a investigación y, en vista de que la ficha del solicitante pasa por organismos como Interpol y cuerpos de seguridad del Estado, se estudia el caso para dar consentimiento”*⁶

Lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (LORA)⁷, señala las excepciones por las cuales una persona no será reconocida como refugiada. Quedan excluidas las personas que hayan cometido delitos contra la paz, crímenes de guerra, contra la humanidad, incursos en delitos comunes y que hayan sido culpables de actos contrarios a los principios de la organización de las Naciones Unidas. El que algunos individuos tengan una conducta delictiva grave que le haría no merecedor de protección internacional o haya abusado de la figura, no debe ser el elemento característico definitorio de los nacionales de ese país que solicitan refugio.

³ Pablo Eduardo Rodríguez: *Ejercerán un mayor control para la entrada de refugiados*. *La Nación*. 15.01.05. Pág. 3-B.

⁴ William Warrick Blanco citado en: Pablo Eduardo Rodríguez: *Será el Ejército garante de la soberanía*. *La Nación*. 15.01.05. Pág. 3-B.

⁵ ACNUR: *Huyen más colombianos a ciudades venezolanas, dice el ACNUR* [en línea] < http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=3455&id_sec=15> Consulta del 04.04.05. “Los solicitantes provienen de una gran variedad de países, incluyendo a Sierra Leona y la República Democrática del Congo, pero más del 85 por ciento son víctimas del conflicto colombiano”.

⁶ Eleonora Delgado: *Se han procesado 800 solicitudes de refugio*. *El Nacional*, 26.08.05, pág. A-4.

⁷ LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS. 2001. Artículo 9.

Podemos entender que algunas personas incursoas en los causales antes mencionados pretendan abusar de la figura de asilo. Siendo así, el Estado venezolano puede proceder, ajustado a derecho, respetando todas las garantías del debido proceso, a denegar la solicitud de protección bajo la figura de refugio al aplicar una medida de exclusión. La aplicación de medidas de exclusión es un acto excepcional, empleado para exceptuar a una persona determinada del goce del derecho a asilo debido a transgresiones cometidas antes de realizar dicha solicitud. La interpretación de esta medida va aparejada a un conjunto de criterios que deben ser rigurosamente aplicados: es una medida extrema, de aplicación restrictiva, y deben existir fundamentos objetivos para demostrarlo de manera clara y suficiente. En el caso de una persona solicitante que forme parte de un grupo familiar, la exclusión no es aplicable ni extensiva al grupo familiar, cuya solicitud deber ser tratada de manera diferenciada. Aun cuando proceda la exclusión, el Estado debe observar el principio de no devolución, mediante el cual no procederá el retorno al territorio donde su vida o integridad física esté en riesgo⁸.

Toda medida de exclusión se aplica una vez que la persona ingresa al territorio nacional y tuvo acceso al procedimiento de solicitud de refugio ante el Estado. De modo tal que la medida no puede ser aplicada de manera general ni previa al ingreso de las personas al territorio nacional. Si se procediera de esta manera lo excepcional se convertiría en la norma, vulnerando el derecho al refugio, puesto que se estarían lesionando los principios fundamentales de no rechazo en la frontera⁹ y el principio de interpretación más favorable de aplicación de la norma¹⁰. La responsabilidad del Estado, en este caso, es la de garantizar el goce de derechos de las personas. La figura del refugio presupone la buena fe del Estado receptor hacia la parte solicitante como un acto humanitario.

Suponer que, de manera general, las personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados puedan estar incursoas en delitos que las excluyen del goce del derecho, revela un prejuicio discriminatorio. La norma constitucional obliga al Estado venezolano a cumplir, garantizar y respetar a todas las personas, y no solo a los nacionales, que se encuentren bajo su jurisdicción territorial, los derechos reconocidos por el Estado venezolano sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social¹¹.

⁸ PROVEA: *El derecho al asilo. Marco teórico-metodológico básico*. Caracas. 2004. Pág. 32-33.

⁹ LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS. 2001. Artículo 2, numeral 3: *"Ninguna persona solicitante de refugio o de asilo será rechazada o sujeta a medida alguna que le obligue a retornar al territorio donde su vida, integridad física o su libertad esté en riesgo a causa de los motivos mencionados en esta ley"*.

¹⁰ LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS. 2001. Artículo 4. párrafo segundo: *"En caso de duda en la interpretación y aplicación de alguna norma, se aplicará la más favorable al goce o ejercicio de los derechos del (de la) solicitante de refugio o asilo o del refugiado-refugiada o asilado o asilada"*.

¹¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Artículo 21: *"Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:*

1. No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

2 . La ley garantizará las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad ante la ley sea real y efectiva; adoptará medidas positivas a favor de personas o grupos que puedan ser

Por último, queremos recoger, por muy relevantes, dos preocupaciones que al respecto señala la Defensoría del Pueblo en su anuario de 2004: “1) *que los solicitantes de asilo y refugio de buena fe sean victimizados como resultado del prejuicio público y la legislación o las medidas administrativas excesivamente restrictivas* y 2) *que los estándares de protección a los solicitantes de asilo y refugio, sean menoscabados. Cualquier discusión sobre medidas preventivas de seguridad debe partir del presupuesto de que los migrantes forzados están huyendo de la persecución y la violencia, incluso del terrorismo*”¹².

El Servicio Jesuita a Refugiados (SJR), en un editorial de su boletín electrónico¹³, señaló que varios solicitantes de refugio ubicados en el Alto Apure fueron interrogados por la Dirección de Inteligencia Militar (DIM), bajo órdenes del Teatro de Operaciones N° 1 con sede en Guasdalito. Durante los interrogatorios no se permitió la presencia de algún miembro de la Fiscalía, no se les informó el motivo de la citación y tampoco se permitió el acompañamiento de alguna ONG de derechos humanos. Es de reseñar que estas personas habían sido entrevistadas por miembros de la Secretaría Técnica para Refugiados del Estado Apure.

La LORA no establece que los cuerpos militares o policiales citen e interroguen a PSR en razón de su solicitud.

Por otra parte, queda en evidencia que hay vulneración de lo dispuesto en el art. 15¹⁴ de la LORA en lo concerniente a la garantía de confidencialidad de la información aportada en el proceso de solicitud de refugio.

Garantías Procesales

La CNR, instancia administrativa encargada de la revisión de las solicitudes de refugio y asilo, hasta el 09.05.05 había decidido sobre 207 solicitudes de un total de 1.685¹⁵. En términos porcentuales solo se pronunció sobre el 12%. Pero la situación se torna más delicada si consideramos la existencia de solicitudes de refugio pendientes desde el año 2001.

Teniendo como fuente las estadísticas oficiales, podemos afirmar el 88% de los solicitantes de refugio es víctima de vulneración del derecho a un procedimiento sin celeridad, establecido en el artículo 3 de la LORA¹⁶.

discriminados, marginados o vulnerables; protegerá especialmente a aquellas personas que por alguna de las condiciones antes especificadas, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

¹² Defensoría del Pueblo: *Anuario 2004. Capítulo 2.* [en línea]

<<http://www.defensoria.gov.ve/archivos/141401/Capitulo%202.doc>> Consulta del 01/06/05.

Subrayado nuestro.

¹³ Servicio Jesuita a Refugiados: *Visibilidad # 30*, junio 2005 [en línea]

http://www.serviciojesuitaarefugiados-vzla.org/visibilidad/visibilidad_30.html Consulta el 17.07.05.

¹⁴ LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS. 2001.

Artículo 15. “*La comisión Nacional para los Refugiados procederá a verificar la información suministrada por el (la) solicitante, **garantizando la confidencialidad de la misma***”. (destacado nuestro)

¹⁵ Ileana Gómez. “Oficio Machado” [en línea]. Mensaje electrónico enviado a Jesús Machado el 11.05.05.

¹⁶ LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS. 2001. Artículo 3. “*Todos los procedimientos establecidos en esta Ley, para la determinación de la condición de refugiados (a) y asilado (a), estarán sujetos a los principios de accesibilidad, oralidad, celeridad y gratuidad*”. (Subrayado nuestro)

Estas dilaciones provocan que solicitantes de refugio, cansados de esperar, retornen a su país de origen, tal como se recoge de unas declaraciones hechas por un grupo de refugiados del estado Táchira: *“No podemos seguir en esta situación que puede incluso calificarse de humillación. Ni la ACNUR, ni Cáritas, ni la Gobernación nos han brindado un verdadero respaldo. Nos sentimos en muchas oportunidades hasta maltratados por el gobierno regional”*¹⁷.

Según declaraciones recogidas en un diario de circulación nacional, dadas por Ricardo Rincón G., presidente de la CNR, *“tenemos un promedio entre 700 y 800 solicitudes ya definidas, de las cuales 45% fueron aprobadas y 55% fueron negadas...”*¹⁸. Tres (3) recursos de reconsideración interpuestos ante esa instancia fueron decididos con lugar, favoreciendo a 8 personas¹⁹, con lo que se cumplió con el derecho a una doble instancia²⁰. No se obtuvo información acerca de casos a los que se les haya denegado la posibilidad de apelar al recurso de reconsideración. En el documento de notificación de rechazo a la solicitud de reconocimiento de refugiado, en uno de sus párrafos finales, se le informa a la persona sobre el derecho de acudir a la instancia judicial, elemento garantiza el derecho a ese recurso judicial.

Documentación²¹

Se comenzó a entregar documentos de identidad provisional a PSR y PRR²². Dicho documento registra los datos biométricos e identificatorios de la PSR, y se entrega uno por cada miembro de la familia solicitante de refugio. El documento lleva la firma del jefe de migración de la ciudad donde es expedido y del responsable de la Secretaría Técnica Regional.

Esto se realiza en las Secretarías Técnicas de Táchira y Apure, no así en la Secretaría Técnica del estado Zulia, porque aún no se instala, a pesar de diversos anuncios sobre la inminencia de su puesta en funcionamiento.

Las PSR deben presentarse una vez por mes ante la oficina de la DIEX que expidió el documento para realizar una renovación del documento a través de la impresión de un sello húmedo. Esta medida de presentación mensual impone

¹⁷ ACNUR: RESUMEN DE PRENSA: Venezuela- Ecuador -Peru-Panamá. 28.03.05. Mensaje electrónico enviado a Jesús Machado el 28.03.05.

¹⁸ Ricardo Rincón citado en: Eleonora Delgado: *Se han procesado 800 solicitudes de refugio*. El Nacional, 26.08.05, pág. A-4.

¹⁹ Ileana Gómez. Op. cit.

²⁰ LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS. 2001. Artículo 20. *“La persona cuya solicitud le fuere negada por la Comisión, podrá recurrir ante ésta, para su reconsideración dentro de un término de quince (15) días hábiles posteriores a la notificación. La Comisión deberá decidir en el lapso de noventa (90) días continuos”*.

²¹ Anteriormente se les entregaba a las PSR un citatorio de la DIEX, el cual no constituía ningún documento de identidad para PSR según los estándares internacionales de derechos humanos sobre identificación de solicitantes de asilo bajo la figura de refugio.

²² Ileana Gómez. Op. cit. *“La persona una vez que expresa su voluntad de solicitar refugio, el órgano receptor en el caso de la Comisión Nacional o de alguna de las Secretarías Técnica procede a expedirle el correspondiente documento provisional de refugio, el cual es otorgado conjuntamente con la Dirección de Migración y Zonas Fronterizas de la DIEX, Ministerio del Interior y Justicia. El precitado documento tiene por objeto garantizar la permanencia del solicitante en el territorio venezolano, el cual es extensivo a todas las personas que conforman el grupo familiar y además posee un régimen de presentación mensual [...] Las personas reconcedas [sic] como refugiado (a) se le expide un [sic] cedula de identidad con la condición de transeúnte y su correspondiente visa”*.

restricciones a la libertad movimiento de las PSR. No hemos encontrado argumentos en el ordenamiento legal interno ni en el derecho internacional de los derechos humanos ni en el derecho de los refugiados que justifique que las PSR deban presentarse una vez por mes ante las autoridades de migración, cuando más bien el reglamento de la LORA establece expresamente que: *“el documento de permanencia temporal en el territorio nacional tendrá una duración de noventa días (90) continuos contados a partir de la fecha de solicitud, los cuales podrán ser prorrogados por periodos iguales”*²³.

Los primeros documentos de identidad a solicitantes de refugio se entregaron en el Estado Táchira a 11 personas en el mes de septiembre²⁴ de 2004, por parte de la Secretaría Técnica del estado Táchira.

La entrega de documentos a las PSR es un avance y un derecho que se esperó largamente para ser hecho efectivo, pero es necesario aclarar que el proceso de documentación va estrechamente relacionado con el proceso de entrevistas por parte de las Secretarías Técnicas, y estas, a juzgar por el número de solicitudes de refugio y los casos decididos, presentan un atraso considerable. Durante ese lapso los solicitantes no poseen un documento de identidad adecuado que los acredite como tales ante las autoridades del Estado, particularmente las policías y ejército. Es necesario recordar que existen solicitudes de refugio que datan del año 2001 que aún no tienen decisión.

Una obligación del Estado venezolano para con las PSR es la de proporcionar la documentación adecuada que las acredite como tales, garantizando el mismo derecho al refugio, ya que ello contribuye al mejoramiento de su seguridad, acceso a servicios básicos, a la educación, al trabajo y al respeto a su libertad de movimiento.

La documentación es necesaria puesto que funciona como protección contra la expulsión o la devolución hasta que las autoridades competentes decidan respecto de la solicitud, pues evita que sean tratados como migrantes en situación irregular sujetos a medidas de deportación, amén de lo que supone vivir en permanente zozobra frente al temor a ser detenidos y deportados. Cuando el Estado no provee oportunamente documentación a las PSR, las coloca en una inminente situación de amenaza de violación al Principio de No Devolución, violación al derecho a transitar libremente en el territorio venezolano, del derecho a obtener un documento público de identidad, del derecho a la salud, del derecho al trabajo y a la educación²⁵.

Según explica Ileana Gómez, miembro de la CNR, *“La inserción de las personas que solicitan refugio y de los reconocidos como refugiados en los programas sociales, entre ellos, la Misión Identidad, les ha permitido regularizar la situación de aquellas personas que han ingresado a Venezuela huyendo de sus países por razones que justificaría el reconocimiento de su condición de refugiado y que sin embargo, por temor a represalias que atentarían contra su integridad personal, nunca habían solicitado el refugio y permanecían en situación ilegal dentro del*

²³ REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS Y ASILADOS O ASILADAS. 2003. Artículo 9.

²⁴ José G. Hernández: *Refugio provisional para 11 desplazados*. *La Nación*. 07.10.04. pág. 12-A. ACNUR: Edición digital sobre acontecimientos y novedades de ACNUR en Venezuela. [en línea] <http://www.acnur.org/boletin_4_edicion/edicion004.htm#nota3> Consulta del 24/04/05.

²⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Artículos 50, 56,83,87 y 102.

*territorio nacional. Se calcula que la cifra de personas en esta situación se aproximan a las 165.000 provenientes de la hermana República de Colombia*²⁶.

Por su parte, la Sra. María Virginia Trimarco, representante de ACNUR, en declaraciones recogidas por un diario de circulación nacional, señalaba que: "*Para Acnur, no ha sido posible conocer el número de solicitantes de la condición de refugio o refugiados que se han beneficiado del decreto 2.823 sobre la regularización y naturalización de extranjeros que se encuentran en territorio nacional*"²⁷.

El 03.02.04 se dicta el decreto 2.823 mediante el cual se dicta el Reglamento para la Regularización y Naturalización de los Extranjeros y las Extranjeras que se encuentran en el Territorio Nacional,²⁸ en el que se establece que: "*a los extranjeros y las extranjeras que cumplan con los requisitos y recaudos previstos en el presente Reglamento, se les regularizará su admisión y permanencia, otorgándole la condición de residente en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela*"²⁹.

Tenemos conocimiento de que varias PSR lograron acceder al procedimiento establecido en el decreto de regularización migratoria para la obtención de un documento de identidad, por iniciativa personal y no como parte de las acciones debidas de la CNR, impulsadas por la falta de respuesta oportuna a su solicitud. Provea conoció directamente de PSR a quienes autoridades militares le retuvieron carnés identificatorios emitidos por el ACNUR en la región del Alto Apure. El documento como tal no pretende sustituir la documentación que debe ser otorgada por el Estado venezolano, sino informar sobre la condición legal de la persona que lo porta. Por una parte, el Estado ha sido lento en documentar debidamente a las PSR, situación que expone a los solicitantes a ser objeto de detención y de medidas de deportación, y debido a esta omisión, organizaciones especializadas en la atención a PSR se han visto obligadas, sin sustituir la responsabilidad del Estado, a emitir un medio informativo que al menos pueda dar cuenta de la identidad y su situación ante el mismo Estado. El único documento que permite mostrar la identidad y situación legal es retenido por autoridades militares. Vale decir además que estos medios informativos son emitidos solo a personas que previamente han hecho la solicitud de refugio y han sido notificadas debidamente a la CNR.

Durante el período estudiado hemos tenido conocimiento de varias actividades formativas llevadas a cabo por parte de la Defensoría del Pueblo-Táchira, con el objetivo de difundir entre los funcionarios civiles y militares el derecho al refugio y los procedimientos adecuados para con las PSR, actividades que han surtido efecto, pues como señala Pablo José Pérez Herrera: "[...] *en las situaciones en que algunos funcionarios de los organismos de seguridad se enteran [de] que una persona tiene la condición de PR o PSR, sí se respetan los derechos [...]*"³⁰.

²⁶ Ileana Gómez. Op. cit.

²⁷ María Virginia Trimarco citada en: Hernán Lugo Galicia: *Acnur desconoce cuántos refugiados fueron cedulados en Misión Identidad*. *El Nacional*. 04.11.04. pág. A-5.

²⁸ Decreto N° 2.823. Publicado en Gaceta Oficial N° 37.871. del 03.02.04. Pág. 3-5.

²⁹ Ídem. Artículo 9.

³⁰ Entrevista concedida por Pablo José Pérez Herrera, Miembro Suplente por parte de la Iglesia Católica de la Secretaría Técnica de Refugiados del Estado Táchira, a Jesús Machado, el 10.05.05.

En la ciudad de Guasualito, el día 19 de mayo, se realizó una jornada-taller que llevó por título “La Protección Internacional de los Refugiados”, la cual contó con la presencia de funcionarios que prestan servicio en los tribunales, efectivos policiales y funcionarios del sistema de protección del niño, niña y adolescente.

También en la ciudad de Caracas se realizaron actividades formativas dirigidas a personal del Ministerio del Interior y Justicia, de la Defensoría del Pueblo, Cancillería y policías de Caracas para que se capacitaran en el tema. Estas actividades contaron con un amplio apoyo del SJR, del Centro de Derechos humanos de la Universidad Católica Andrés Bello y de la oficina del ACNUR³¹.

La formación de los funcionarios públicos, civiles y militares puede contribuir a garantizar la idoneidad requerida para el tratamiento de las PSR y PRR y los procedimientos, de acuerdo con lo pautado en la legislación aplicable. Es por ello que consideramos como un avance que contribuye a la garantía de la seguridad jurídica de los PR y las PSR.

Si evaluamos como positivas las actividades formativas para funcionarios civiles y militares, creemos que es necesario un plan de formación nacional que atienda a las especificidades locales sobre el contenido y procedimiento sobre refugio, o si existe, que este sea conocido en todas las Secretarías Técnicas y por todos sus miembros.

La Secretaría Técnica de Apure no ha sido juramentada, aun cuando todos sus miembros han sido designados. Lo positivo es que han comenzado a trabajar recibiendo casos, realizando entrevistas y entregando un documento de identidad provisional a las PSR. El responsable de esta Secretaría Técnica, el Señor Ronald Osorio, ha sostenido dos reuniones con ONG y otras organizaciones civiles dedicadas al tema de refugio. La Secretaría Técnica de Apure está plenamente dotada con recursos mobiliarios y de secretaría para llevar a cabo su trabajo. La sede donde funciona, casa de Gobierno de Guasualito, tiene la adecuación necesaria para albergar a los funcionarios que estarán de manera permanente. Sabemos que se giró instrucciones a los cuerpos de seguridad de la zona, ejército y policía, para actuar correctamente en caso de detención de PSR, lo que contribuye a garantizar que a las PSR no sean devueltas a su país de origen³². Pero es necesario que actúen con mayor celeridad a fin de resolver los casos acumulados de solicitudes de refugio, establecer procedimientos eficaces y sencillos y evitar complicaciones innecesarias, tales como la utilización de tres cuestionarios escritos en donde se requiere la misma información de la PSR, haciendo el proceso de las entrevistas más extenso y tedioso.

La debilidad de las Secretarías Técnicas radica en que no están contempladas en ningún instrumento legal venezolano, y dependen de decisiones administrativas internas de la CNR. Ello va en contra de la seguridad jurídica, ya que estas decisiones administrativas pueden cambiar una y otra vez.

Gloriana Fernández, miembro del Centro de Derechos Humanos de la Ucab, señala: “*En estos momentos, se trabaja con una estructura que no está escrita*”

³¹Servicio Jesuita a Refugiados: Visibilidad # 28, abril 2005 [en línea] <<http://www.serviciojesuitaarefugiados-vzla.org/visibilidad.html>> Consulta del 03.05.05 y Gloriana Fernández: “Encuesta sobre asilo y refugio” [en línea]. Mensaje electrónico enviado a Jesús Machado el 10.05.05.

³² Entrevista concedida por Tériida Guanipa, Abogada del Servicio Jesuita a Refugiados, a Jesús Machado, el 30.04.05.

*más que en documentos que la CNR distribuye sin ninguna validez normativa*³³. Opinión similar tiene Mercedes Ascanio, Coordinadora de la oficina de Cáritas-Táchira para la atención a refugiados: *“la implementación de las Secretarías Técnicas es muy buena, porque tienen presencia en las zonas de refugio, pero carecen de fundamento legal”*³⁴.

La CNR todavía está en mora con la redacción de su reglamento interno, el cual es importante para establecer un marco regulativo de sus acciones para evitar acciones arbitrarias y subjetivas de los funcionarios a cargo, por encima de lo establecido en el entramado jurídico venezolano.

Relación con ONG

Durante todo el año 2000 y parte del 2001 varias organizaciones de derechos humanos y organizaciones que trabajan con solicitantes de refugio conjuntamente con funcionarios gubernamentales trabajaron en el anteproyecto de la actual LORA. Nace con un espíritu de participación de la sociedad civil. En ese sentido, las relaciones de la CNR y las ONG que trabajan con el derecho al asilo y al refugio deberían tener una dinámica más fluida

Recogemos como avance las actividades de formación en materia de refugio llevadas a cabo en colaboración con ONG en Caracas, las consultas a las ONG de Apure, la participación en la Secretaría Técnica del Táchira (a través de la Iglesia Católica).

Sin embargo, falta establecer una relación más orgánica en los planes conjuntos entre las ONG: que puedan participar de los planes de atención en caso de afluencias masivas, garantizando su acceso a la población refugiada y a una veeduría en los procesos de repatriación y respeto a los derechos humanos, participación en las sesiones de la CNR y aclarar el rol de las ONG en los procesos actuales de entrevistas a solicitantes de refugio. Sería muy loable que la CNR pudiera tener espacios formales y regulares de intercambio, información, coordinación y planificación conjunta con las ONG de derechos humanos y las especializadas en el tema de refugio que trabajan en las zonas receptoras.

Censo y Registro de PSR y PRR

Conocer el número de personas que están en condición de refugio en Venezuela es una tarea harto difícil. Muchas personas con causales suficientes para solicitar refugio se instalan en las zonas de fronteras sin formalizar ante el Estado venezolano la solicitud de reconocimiento formal por muy diversas razones, entre ellas, mantener un bajo perfil o “invisibilizarse” por temor a que continúe la persecución de los actores armados colombianos. Se estima que solo una fracción de esta población hace la solicitud. En palabras de William Spindler, vocero del ACNUR, *“Lo que tenemos es un continuo movimiento de gente [...] creemos que el número de personas que están buscando el estatus de refugiados es sólo la punta del iceberg”*³⁵.

La instancia gubernamental dedicada en específico al tema de refugio y asilo reporta cifras discordantes. Al intentar encontrar registros estadísticos en la

³³ Glorian Fernández. Op. cit.

³⁴ Entrevista Concedida por Mercedes Ascanio, Coordinadora de la oficina de Cáritas-Táchira para la atención a refugiados, a Jesús Machado, el 17.05.05.

³⁵ El Nacional. 18.12.04, pág. A-2.

agencia de Naciones Unidas de atención a refugiados ocurre lo mismo. Las ONG que se encuentran en campo atendiendo el tema de refugio como Cáritas (Táchira-Zulia) y SJR (Alto Apure) presentan datos parciales de las zonas donde realizan sus trabajos de atención.

En comunicación de la CNR³⁶ se informa que tienen 1.685 solicitudes de refugio para 4.533 personas. La Oficina del ACNUR en Caracas, en comunicación recibida³⁷, reporta 1.837 solicitudes, para 5.161 personas. El SJR, radicado en el Alto Apure, ha procesado 600 solicitudes, para 1.869 personas³⁸. Cáritas-Táchira³⁹ posee registro de 572 solicitudes, para 1.697 personas, y Cáritas-Zulia⁴⁰ da cuenta de 235 solicitudes. La sumatoria de las solicitudes atendidas por las dos organizaciones da como resultado 1.407. ACNUR expresa que del total de solicitudes de asilo recibidas a nivel nacional "(38%) pertenecen al estado Apure, [...] (34%) al estado Táchira, [...] (17%) al estado Zulia y [...] (11%) han sido recibidas en Caracas en el Distrito Capital"⁴¹.

Ante tal confusión de cifras sobre las personas que han solicitado reconocimiento de la condición de refugiado en Venezuela se impone que la CNR realice un censo y lleve un registro, con actualización periódica, de las solicitudes, con especial atención en indicadores etarios, de género, solicitudes individuales y por grupos familiares, entre otros.

La ausencia de información estadística apegada a la realidad incide de manera negativa en la percepción en su justa medida del impacto de este problema, siendo a su vez obstáculo para la implementación de políticas públicas acertadas de atención.

Niños, niñas y adolescentes refugiados

Los niños, niñas y adolescentes que se instalan en zonas receptoras de refugiados en las zonas fronterizas colombo venezolanas, pueden incorporarse al sistema educativo formal en las tres etapas de la educación básica y el ciclo diversificado. La falta de identificación impone a los directores de centros educativos donde estos cursan estudios, que se les retenga las constancias oficiales de cada curso aprobado. La situación se agrava para los adolescentes que desean continuar estudios a nivel superior⁴².

Los niños, niñas y adolescentes son atendidos en los centros de salud público en caso de necesitarlo. No hemos tenido información de casos de denegación de atención en centros públicos de salud por ser colombiano o refugiado. Sobre este derecho observamos que no existen políticas públicas dirigidas a garantizar atención especializada para aquellos casos que lo ameriten y en especial el acompañamiento psicológico en casos de los que sufrieron los rigores impuestos por la situación de conflicto interno colombiano.

³⁶ Ileana Gómez: Op. cit.

³⁷ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS: *Re: Estadísticas*. [en línea]. Suministrado por Área de Protección: <LEON@unhcr.ch> 17.05.05.

³⁸ SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS: *respuestas* [en línea]. Suministrado por Área legal: <barbara.nava@gmail.com> 20.05.05.

³⁹ Mercedes Ascanio: Op.cit.

⁴⁰ Oficina de Atención a Personas Refugiadas. Cáritas-Machiques. 01.06.05.

⁴¹ ACNUR: *ACNUR informa, edición Nro 7*. S/F.[en línea]<

http://www.acnur.org/publicaciones/acnurinforma/acnur_informa_007/edicion007.htm#nota3>

⁴² Entrevistas concedidas por personal directivo de escuelas públicas fronterizas de los estados Táchira y Apure a Jesús Machado, abril 2005.

En informaciones recabadas en poblaciones receptoras de PSR y PRR en los estados Zulia, Táchira y Apure, hemos podido conocer que los niños/as y adolescentes se encuentran en serios peligros de ser víctimas de reclutamiento forzoso o vinculación a grupos armados no estatales colombianos y venezolanos. El sacerdote Acacio Belandria, s.j., párroco de El Nula, estado Apure, en declaraciones dadas a medios de comunicación impresos, señala que existían planes de grupos armados con presencia en la zona, de reclutamientos de personas menores de 18 años. Señaló además la presencia de las FARC, ELN y las FBL; este último se reivindica como grupo guerrillero venezolano. El grupo etario más vulnerable de ser vinculado a los grupos armados estaría comprendido entre los 14 y 16 años. Además, hizo mención a una información recibida por una mujer de la localidad sobre los planes de las FBL de realizar reclutamiento de jóvenes en Semana Santa de 2005⁴³.

El Estado venezolano debe, en este caso, garantizar la plena seguridad de este particular segmento de la población refugiada. Ello en vista del Interés Superior del Niño

Sensibilización en zonas receptoras

Las zonas receptoras de PSR y PRR tienden a resentirse por el impacto de la llegada de nuevas personas de manera abrupta, más aún cuando esos hábitat son espacio periféricos de fronteras donde la acción del Estado, en todos sus niveles, es débil o ausente, manifestándose en carencias en las áreas de salud, educación, vivienda, trabajo remunerado, servicios públicos. La incomodidad inicial se va ahondando y es muy factible que comiencen a surgir expresiones de xenofobia.

La presencia de grupos irregulares de origen colombiano y su incidencia en la vida cotidiana de las personas que habitan en las zonas periféricas de frontera, pudieran asociar a las personas colombianas necesitadas de protección con los miembros de esos grupos armados, una generalización y juicios identificatorio que homologarían a todas las personas colombianas con efectivos de esos grupos armados.

Lo recomendable en situaciones de ese tipo, sea que estén en desarrollo o exista propensión a ello, es la aplicación de una política de sensibilización sobre la situación de refugio, las PSR y las PRR, con el objetivo claro de contrarrestar matrices de opinión y conductas xenófobas, dando cumplimiento así a lo establecido en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Derechos sociales

Aún no se han elaborado las políticas públicas para garantizar estos derechos a todas las PRR y PSR. Si bien es cierto que personas en esta situación han tenido y tienen acceso a servicios públicos de prestación de salud, o pueden adquirir alimentos en la red estatal de expendio de alimentos a bajos costos o se han insertado en las diversas Misiones implementadas por el Estado, ello no constituye

⁴³ Entrevista a: Acacio Belandria. En: Pablo Eduardo Rodríguez: *Reclutar jóvenes de 14 a 16 años planifican grupos guerrilleros*. La Nación, 10.03.05. y Acacio Belandria En: Eleonora Delgado: *Habitantes de El Nula protestaron contra presencia de grupos subversivos*. El Nacional, 10.03.05, pág. B-22.

medidas planificadas especialmente para esta población, aunque valoramos altamente que estas personas puedan tener acceso a estas formas de acción del Estado.

La inexistencia de políticas públicas que garanticen un nivel de vida adecuado puede generar protestas de parte de PSR y PRR, tal como ocurrió en el mes de julio del año en curso a las puertas del palacio de Miraflores⁴⁴.

En comunicación de la CNR nos informaron que: *“Igualmente ha sido beneficioso para los solicitantes de refugio y para los reconocidos como refugiados los programas sociales como el de alfabetización (**Misión Róbinson**), Programa de inserción de los alfabetizados en la educación primaria (**Misión Róbinsón II**), Programa para inserción de los jóvenes en la educación media (**Misión Ribas**), Programa de acceso a la educación superior (**Misión Sucre**), Programa de salud (**Misión Barrio Adentro**), Programa de capacitación para el trabajo (**Misión Vuelvan Caras**), Programa para los Indígenas (**Misión Guaicaipuro**) y Programa de Seguridad Alimentaria (**Misión Mercal**)”*⁴⁵.

Salvo esta información genérica, no se aportan datos sobre la cobertura, alcance y cantidad de PSR y PRR atendida en esas misiones.

⁴⁴ Mariela Acuña Orta: *Refugiados colombianos exigen empleo y seguridad*. Últimas Noticias, 23.07.05, pág. 16.

⁴⁵ Ileana Gómez: Op. cit. Negritas del texto.