

---

## Derechos civiles y políticos





# Derecho al asilo y al refugio

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

## **Artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**

**E**n el presente período se mantiene la migración de refugiados hacia Venezuela. El conflicto armado colombiano continúa impactando de manera importante en la zona fronteriza y tal como fue señalado en informes anteriores, la primera causa de esta migración es la violencia, la cual ha desplazado a la migración económica tradicional entre ambos pueblos.

Las consecuencias de este conflicto, tales como inseguridad, reclutamiento forzado de niños y niñas, comercio ilícito, entre otras, afectan a pobladores de la zona fronteriza, incluidos los mismos solicitantes de refugio. Ante ello, la militarización como respuesta del Estado venezolano conlleva a la violación de derechos humanos, registrándose en el período una presión de factores de poder hacia la suspensión de garantías en las zonas fronterizas como solución a los problemas de inseguridad que afectan a los pobladores de esas zonas.

Se han evidenciado avances en el funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados (CNR), y sus secretarías técnicas, un mayor acceso de los solicitantes al procedimiento, y operativos en zonas alejadas de las ciudades para acceder a los solicitantes. No obstante, preocupan la acumulación de solicitudes, ya que la CNR decidió el 23% de los casos en dos años para un total de 364 casos y 832 personas beneficiadas<sup>1</sup>, lo que

1. Existen diferencias conceptuales en la calificación de los refugiados, por lo que las cifras de los solicitantes varían mucho dependiendo del órgano que lleva el recuento. Ver más adelante en este mismo capítulo.

refuerza la tendencia a invisibilizar el refugio, ya que los solicitantes optan por mecanismos de regularización migratoria o devolución con riesgo al país de origen. Asimismo, a pesar de los avances registrados sobre todo en Caracas y en el Edo. Zulia, se detectaron fallas en la entrega de documentos provisionales y definitivos, y los consecuentes problemas de seguridad por falta de documentación frente a las autoridades venezolanas.

En lo que concierne a los derechos sociales, por primera vez se tuvo conocimiento de planes del Estado y organismos particulares dirigidos a la atención integral de solicitantes, de afluencias masivas de personas y de proyectos de atención jurídica. En este sentido, la incipiencia de los mismos no arroja todavía cifras de atención a los solicitantes. Tampoco se pudo acceder a cifras oficiales sobre atención de solicitantes y refugiados en los programas sociales del Ejecutivo Nacional, como por ejemplo las misiones. Se ha tenido conocimiento de casos de personas que por encontrarse aún pendiente de decisión su solicitud de refugio, se les ha negado el acceso a programas educativos implementados a través de las distintas misiones educativas.

## El conflicto armado en Colombia y los refugiados

Previo a reflejar la situación de los refugiados en Venezuela, es pertinente presentar una síntesis del contexto actual en la frontera con Colombia, para entender cómo el mismo afecta las políticas públicas y a los refugiados. Provea tuvo acceso a un informe realizado por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), titulado “Al Filo de la Frontera: el impacto del con-

flicto armado colombiano en los estados fronterizos de Venezuela”, así como a informaciones de organizaciones no gubernamentales (Ong) venezolanas asentadas en la frontera que nos permiten presentar a continuación los principales hallazgos o constataciones de esta problemática realidad.

El citado Informe revela que para los años 2005 y 2006, el conflicto armado colombiano se ha agudizado en la frontera, en donde grupos guerrilleros han tratado de retomar antiguos territorios: “*El valor e importancia de estas regiones también explica la pugna declarada por las FARC a favor de la recuperación de su antiguo dominio dentro de estas zonas. Esta pugna se refleja en la arremetida que este grupo armado irregular ha venido operando con insistencia desde el 2005. Durante este año aumentaron en un 180% los ataques a infraestructura eléctrica y oleoductos respecto del año 2004 en el departamento de Norte de Santander y durante el segundo semestre fueron decretados 3 paros armados por las FARC (dos en Norte de Santander y uno en Arauca). El 2005 fue un año de reactivación de la ofensiva militar de las FARC, quienes en diciembre del 2004 declararon públicamente el fin de su repliegue y la intención de recuperar el control de territorios donde se concentra la política de seguridad democrática*”<sup>2</sup>.

Asimismo, en Venezuela, el Equipo Pastoral del Alto Apure (Edo. Apure) constató también la presencia de grupos paramilitares colombianos y venezolanos en las zonas fronterizas con y en Venezuela. Al respecto se destaca que esta problemática se presenta en “...*el Nula y comunidades circunvecinas; por la presencia cada vez más numerosa, amenazante, interventora y violadora de la*

2. CODHES: *Al filo de la frontera: el impacto del conflicto armado colombiano en los estados fronterizos de Venezuela*. Bogotá, julio 2006. Págs. 6-7.

*soberanía nacional de los Grupos Armados Irregulares provenientes de la hermana República de Colombia, añadiéndose a ellos la presencia de un grupo armado irregular venezolano llamado Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL) quienes han empuñado las armas contra no sabemos quién, generando más opresión a los pobres: [...]. La posible presencia de los paramilitares colombianos en nuestro territorio es una amenaza permanente. Hay indicios serios de inminentes acciones de este grupo armado en esta parte de la frontera, lo cual significaría que el conflicto colombiano afectaría de lleno nuestra vida ciudadana”<sup>3</sup>.*

Sumado a lo anterior, hay evidencias de un mercado delincencial al que se han sumado numerosos paramilitares desmovilizados de Colombia. “Así lo corrobora el VI informe de la MAPP / OEA del 1 de marzo de 2006, donde reconoce la existencia de fenómenos posteriores a las desmovilizaciones y previamente advertidos por numerosas ONG de Derechos Humanos como: 1) El reagrupamiento de desmovilizados en bandas delincuenciales que ejercen control sobre comunidades específicas y economías ilícitas. [...] 3) La aparición de nuevos actores armados y/o fortalecimiento de algunos ya existentes en zonas dejadas por grupos desmovilizados...”<sup>4</sup>.

La presencia de actores armados impacta la agenda pública de los gobernadores de los estados más afectados; Zulia, Táchira y Apure. Algunas de las consecuencias que sufre la población venezolana y los solicitantes de refugio según Codhes son:

1. Inseguridad y temor de los solicitantes de la condición de refugiado: “*La presencia de actores armados colombianos en el Estado de Táchira y Zulia ha representado un nuevo temor para los colombianos en condición de refugio, que en muchos casos han optado por solicitar reasentamiento o reubicación a una zona más central de Venezuela*”<sup>5</sup>.
2. Cobro generalizado de “vacunas”: hasta los más pobres deben pagar. “*En el Barrio Santa Fe de Maracaibo, asentamiento humilde de 68.000 venezolanos y colombianos en condición de refugio, los habitantes pagan vacunas entre 10.000 y 20.000 bolívares (5 y 10 dólares) por familia a dos grupos delincuenciales*”<sup>6</sup>.
3. Enfrentamientos armados: “*...el estado de Apure ha sido el más afectado por los enfrentamientos ocurridos entre los grupos armados ilegales [...]. Durante enero de 2006 se presentaron 2 combates. En el año 2006 se ha tenido conocimiento de enfrentamientos y combates en el estado de Táchira, así como del hallazgo de fosas comunes. La ciudad también aparece como escenario de lucha*”<sup>7</sup>.
4. Secuestros y asesinatos selectivos: “*... el número de asesinatos en territorio venezolano ha aumentado drásticamente desde el 2005. [...] Entre enero y mayo del 2006, en el estado Zulia se han producido 393 asesinatos, de los cuales 180 tienen característica de sicariato, un 46% de las muertes violentas que se producen en la región. Táchira también ha sido seriamente afectado por este tipo de cri-*

3. EQUIPO PASTORAL DEL ALTO APURE: Informe al Estado venezolano sobre la Situación en el Alto Apure: Un Grito de Alerta, comunicación electrónica del año 2005.

4. CODHES: Op. Cit. Págs. 5-6.

5. CODHES: Op. Cit. Pág.8.

6. Ídem.

7. Ídem. Pág. 9.

men. Durante el 2005 se presentaron 566 muertes violentas y entre enero y mayo del 2006 se presentaron 207. Según las autoridades del Estado, aún cuando se desconoce la nacionalidad de los muertos, muchos de ellos fueron asesinados por ajustes de cuentas entre desmovilizados de los paramilitares y delincuentes. Las labores de “sicariato” han logrado permear a la sociedad venezolana, donde jóvenes de sectores pobres se vinculan a este tipo de actividades como una modalidad de empleo”<sup>8</sup>.

El 80% de los crímenes en frontera son realizados bajo contrato, el fenómeno se ha extendido al Táchira y el Zulia. El Comisario José Jaimes, de la División contra Homicidios del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas (CICPC) declaró que “Estas condiciones delictivas van cruzando fronteras y estamos dispuestos a darle una respuesta. Nos estamos colombianizando”<sup>9</sup>.

5. Reclutamiento forzado: “...este tipo de práctica realizada especialmente por las guerrillas de las FARC, ELN y FBL se ha presentado de forma dramática en el Alto Apure. Los niños, niñas y jóvenes víctimas de reclutamiento forzado son venezolanos oriundos de la región y colombianos en condición de refugio”<sup>10</sup>.

6. Vulnerabilidad, rechazo y estigmatización de los colombianos en condición de refugio: La violencia antes reseñada crea en la población venezolana una matriz de opinión indiscriminadamente adversa a las personas colombianas en frontera, estig-

matizando así a las personas que buscan protección en Venezuela. Esto no quiere decir que no existan casos de uso ilícito de la figura de refugio, tal como se señala en el Informe de CODHES: “...resulta claro que en toda esta dinámica la utilización de diferentes mecanismos que los grupos armados utilizan para regularizar su permanencia en Venezuela, incluye la utilización del status de refugiado. [...] Esto configura un mapa de extrema vulnerabilidad, susceptible a la estigmatización y a la desconfianza”<sup>11</sup>.

En este sentido, Codhes insiste en señalar que: “Frente a esta situación, las políticas de asilo y refugio coherentes con una respuesta humanitaria a la población civil víctima del conflicto armado, ofrecen un procedimiento mucho más regulado, claro y con información más precisa sobre el perfil de los migrantes. Esto no solo previene la filtración constante de grupos armados irregulares mimetizados, como se mencionó anteriormente, sino que también es útil para pensar en soluciones de re-aseguramiento, búsqueda de un tercer país o alternativas de integración local en el marco de las posibilidades y de los intereses del gobierno venezolano”<sup>12</sup>.

Cabe señalar que Venezuela cuenta con los mecanismos para determinar en la fase de inclusión del procedimiento de la condición de refugiado, si la persona cumple o no con los criterios de persecución<sup>13</sup>; además, puede aplicar las vías de excepción cuando la persona haya cometido un delito grave, e incluso posteriormente puede anular esa protección

8. Ídem.

9. *El Universal*, 27.11.05, pág. 1-2. Subrayado nuestro.

10. CODHES: Op. Cit. Pág.10.

11. CODHES: Op. Cit. Pág.12.

12. CODHES: Op. Cit. págs. 36-37.

13. Artículo 9 de la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas.

cuando se encuentren elementos falsos en las declaraciones de los solicitantes, y poner en marcha la vía jurisdiccional. Tal como señaláramos en el Informe anterior: *“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 [...] 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.”*<sup>14</sup> .

Vale señalar que irregularidades semejantes se produjeron en otros procedimientos que no cuentan con estas cláusulas de control, tal como es el de los operativos para regularizar la situación migratoria (nacionalización y cedulación respectiva), a los cuales acudieron muchas personas refugiadas ante la lentitud de sus trámites en otras instancias. Esto ha sido reconocido en anteriores informes de Provea<sup>15</sup>. Así lo reseña Codhes: *“De acuerdo a las estadísticas, los colombianos naturalizados y regularizados en el marco del referéndum revocatorio ascienden a 600.000. Dentro de este proceso, las irregularidades propias a la obtención de las cédulas y la cedulación falsa fueron prácticas que permitieron la nacionalización de muchos co-*

*lombianos de forma anormal. Recientemente se ha conocido el caso de 2.000 colombianos detenidos en San Antonio de Ureña (Táchira) por portar documentos falsos”*<sup>16</sup>.

Otro aspecto preocupante son los maltratos que reciben las personas solicitantes de refugio en la frontera por parte de militares venezolanos. *“Son constantes las denuncias presentadas alrededor de los maltratos que reciben por parte del Ejército y la Guardia Nacional Venezolana, quienes rompen sus documentos provisionales, desconocen sus derechos, los detienen arbitrariamente, o los extorsionan a cambio de dinero, mano de obra o favores sexuales en el caso de las mujeres.[...] Como producto de toda esta situación, en Machiques (Zulia) se han presentado 3 casos de colombianos en condición de refugio que afirman que los desmovilizados entregaron al ejército venezolano listas de solicitantes tildados como guerrilleros, por lo cual el ejército ha emprendido persecuciones en contra de los solicitantes.[...] De acuerdo a Prensa de Frente, los campesinos han venido realizando una serie de denuncias en torno a los más de 160 actos de sicariato y desapariciones cometidos con la complicidad del Ejército y la Guardia Nacional en la zona fronteriza con Colombia”*<sup>17</sup>.

En otros casos denunciados por la prensa nacional, en la Sierra de Perijá: *“La Fuerza Armada Nacional detectó irregulares colombianos en territorio venezolano, [...] localizó extensos sembradíos de amapola, coca y marihuana [...] y laboratorios donde se procesaban sustancias estupefacientes y psicotrópicas”*<sup>18</sup>. Como consecuencia

14. PROVEA: *Informe Anual 2004-2005*. Págs. 453-455.

15. Ídem.

16. CODHES: Op. Cit. Pág. 36.

17. CODHES: Op. Cit. Págs. 10-11.

18. *El Regional del Zulia*, 05.11.05. Pág. 46.

de este operativo, a partir del 16.11.05 se conocieron maltratos a la población campesina, deportaciones de los refugiados y desaparecidos entre la misma población, además de destrucción de los bienes de los afectados: *“Así lo testimoniaron vecinos que golpeados y maltratados, presenciaron la acción vandálica [...] fueron detenidos mujeres, ancianos, hombres y niños y al parecer deportados sin cumplir con los requisitos de ley para esto”*<sup>19</sup>.

Asimismo, el poder que recae en los militares por lo general debilita la función de las autoridades civiles, posibilitando la aplicación de facto de la suspensión de garantías. En este sentido, desde que el Presidente Chávez levantó la suspensión en 1998, se han acumulado las peticiones de autoridades de la zona para implementarlas, especialmente por parte de legisladores nacionales, regionales y del gobernador del Edo. Táchira, Ronald Blanco La Cruz<sup>20</sup>. Un ejemplo de ello es el Informe sobre Situación de Violencia en el Edo. Táchira realizado por la Comisión de Política Interior de la Asamblea Nacional (AN), en el que se plantea: *“...la solicitud de estado de excepción en Táchira, la militarización de la entidad con el Ejército y la intervención de cuerpos de seguridad regional”*<sup>21</sup>.

El problema que se presenta con la suspensión de garantías es, como se ha verificado en casos anteriores y tal como Provea lo ha denunciado reiteradamente, que su aplicación trae como consecuencia mayores violaciones a derechos humanos, lo que debilita las acciones emprendidas contra la criminalidad y la inseguridad. Al respecto, el sacerdote Acacio Belandria, párroco de El Nula señaló que: *“A esta situación le quieren dar una solución militar a lo salvaje, a lo violento. Si actualmente, en las condiciones que estamos viviendo, donde las garantías han sido restituidas, el Ejército comete en sus operativos violencia y tortura, golpea, roba, qué no hará una vez que hayan suspendido las garantías...”*<sup>22</sup>.

En igual sentido, se pronunciaron organizaciones del Foro por la Vida<sup>23</sup>.

Al respecto parece favorable la opinión del Ministro de Interior y Justicia, quien señaló que existen planes conjuntos con el Ministerio de Defensa a través de los Teatros de Operaciones para luchar contra la criminalidad en frontera y que: *“Estamos entre el tema de la seguridad y una política que no afecte los Derechos Humanos. Toda restricción de garantías implica una restricción de derechos...”*<sup>24</sup>.

19. ANPA: Noticias del Pueblo. 16.11.05, pág. 3.2.

20. Sacerdote de El Nula se opone a suspensión de garantías. *El Nacional*, 23.05.06, pág. B-20.

21. Diputados plantean militarización del Táchira. *El Universal*, 11.05.06, pág.1-8.

22. Sacerdote de El Nula se opone a suspensión de garantías. *El Nacional*, 23.05.06, pág. B-20.

23. *“...las suspensiones de garantías realizadas en el pasado demostraron que el estado de excepción repercute en mayores violaciones a los derechos humanos, por abusos de autoridad, tales como desaparición forzada de personas, torturas e incremento de la represión indiscriminada, detención de opositores políticos y el inicio de juicios militares a ciudadanos civiles, que se traducen en la práctica como la suspensión del estado de derecho. Esto fue corroborado por el Presidente de la República Hugo Chávez cuando, en una de sus primeras medidas adoptadas al asumir la primera magistratura, restableció las garantías constitucionales en la frontera, reconociendo que su suspensión había favorecido la violación de los Derechos Humanos”*. En: FORO POR LA VIDA (Nota de Prensa). *Foro por la Vida rechaza la posibilidad de estado de excepción en El Nula y solicita presencia de funcionarios públicos en la zona*. 26.10.06.

24. *El Mundo*, 03.03.06, pág. 2.



Según el General Raúl Baduel, comandante del Ejército, en la frontera hay más de 15.000 efectivos, a los cuales se sumarán 6.000 más destinados a Barinas y Apure<sup>25</sup>. Este despliegue de tropas es comprensible, pero debe manejarse con sumo cuidado y para implementar planes de desarrollo sustentable, de apoyo a autoridades civiles y policías, y de protección a los pobladores de la zona, porque, tal como se ha visto, son constantes las denuncias de maltratos y violaciones de derechos humanos a la población.

En opinión de Provea, esos planes de seguridad y desarrollo de la frontera deben tender a fortalecer la gobernabilidad de la zona garantizando, a su vez, los derechos humanos de los pobladores, desarrollar los aspectos sociales, económicos, educativos y culturales, más que enfocarse en visiones que la reducen a aspectos represivos. Al respecto se conoce por declaraciones del jefe del Cufán, general del Ejército Wilfredo Silva y del Gobernador del Edo. Apure, Jesús Aguilote Gámez, del Plan de Desarrollo de Fronteras: Eje Meta-Cinaruco-Capanaparo, en el cual se persigue el desarrollo de fundos zamoranos en la zona, cuidando la seguridad y la soberanía nacional<sup>26</sup>. También se discute en la AN el proyecto de Ley de Fronteras, con la cual se persigue estimular el desarrollo de la frontera, según declaraciones del diputado Fahd El Gatrif, quien espera que se le dé urgencia parlamentaria a la discusión para discutir el proyecto que se presentó en el año 2003<sup>27</sup>.

## Registro e información de refugiados, refugiadas y solicitantes de refugio

Se mantiene y aumenta en la región la migración de personas que huyen del conflicto colombiano. Así lo reseña Codhes en su informe: “*En el año 2005 aproximadamente 9.184 personas huyeron del país solicitando refugio en Ecuador, Venezuela, Panamá y Perú. Esta cifra es similar a 2004, cuando se reportaron 8.677 solicitudes, lo que quiere decir que en términos de registros oficiales la tendencia se mantiene. Sin embargo, durante el 2005, solo 2.666 solicitudes fueron aceptadas, es decir, menos del 30% del total. Esta situación se torna aún más dramática, si consideramos el hecho de que muchos de los colombianos en condición de refugio no lo solicitan de manera formal*”<sup>28</sup>.

En Venezuela, en el año 2005, la Comisión Nacional para los Refugiados (CNR) recibió 1.118 casos, que comprenden a 2.201 personas. Hasta septiembre del año 2006, la CNR ha recibido el 84 % de casos del 2005, con 942 casos que comprenden 1.603 personas. De las 2.060 solicitudes recibidas en estos dos años solamente 1.561 están en estudio, ya que 499 no han tenido impulso procesal a criterio de la CNR, de acuerdo con el Artículo 14 de la LORRAA y su Reglamento<sup>29</sup>.

Debido a este criterio, la cifra real de casos y personas con las que cuenta la CNR para hacer su trabajo son de 1.561 solicitudes y 2.901 personas. No obstante, la cifra aún

25. *Militares y Frontera*. Editorial de El Nacional, 03.06.06, pág. A-6.

26. *El Cufán incrementará presencia militar en la frontera de Apure*. El Nacional, 17.06.06, pág. A-4.

27. *Apura aprobación de Ley de Fronteras*. Últimas Noticias, 09.05.06, pág. 19.

28. CODHES; Op. Cit. Págs. 27-28.

29. COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS. Comunicación 000614 dirigida a Provea de fecha 20.09.06.

**Cifras de la Comisión Nacional para los Refugiados**

Años	Casos Decididos	Personas	Casos Reconocidos	Personas Denegados	Casos	Personas
2005	203	474	93	224	110	250
2006*	161	358	91	206	79	152

\*Cifras hasta septiembre del 2006.

recortada sobrepasa la capacidad actual de decisión de casos de la CNR, que en los dos últimos años ha resuelto el 23% del total de casos, con 364 casos y 832 personas<sup>30</sup>.

Para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), en Venezuela residen más de 200.000 personas de interés, de las cuales 5.912 estaban registradas como solicitantes de refugio en el año 2005, y 7.404 para el año 2006. No obstante la CNR no reconoce como de su competencia a estas personas ya que: *“...las mismas no son asumidas como categoría de competencia para la Comisión Nacional, habida cuenta de que las denominadas personas de interés del Acnur en Venezuela no han realizado solicitud de refugio, bien sea por desconocimiento, por temor o porque gozan de protección o de estatus jurídico otorgado por el Edo. Venezolano...”*<sup>31</sup>.

Más allá de la interpretación de la categoría “personas de interés”, lo cierto es que la diferencia entre las cifras de solicitantes de refugio de la CNR y del ACNUR es realmente considerable, ya que este último publicó en junio del 2006 que contaban con 7.404 en lo que va del año 2006, y la CNR contabiliza 2.901 personas como solicitantes.

**Cifras del ACNUR**

	Refugiados de asilo	Solicitantes de interes	Personas
Año 2005	408	5.912	200.000
Año 2006	N/D	7.404	N/D

**Fuente:** ACNUR. Statistical Overview of Populations of Refugees, Asylum-Seekers, Internally Displaced Persons, Stateless Persons, and Other Persons of Concern to UNHCR, Ginebra, 9 JUNE 2006. en línea] <http://www.unhcr.org.statistics>, y cifras entregadas por ACNUR Venezuela en abril de 2006.

Por otra parte, las cifras anteriores no coinciden con los datos del Servicio Jesuita para los Refugiados (SJR) ni con las publicadas por la prensa nacional que dio cuenta de más de 18.000 colombianos atendidos, a menos que se trate de personas que se beneficiaron de los operativos de cedulaación especiales del año 2005.

De cualquier manera, el director de ACNUR para las Américas, Jhon Fredriksson, reconoció recientemente el liderazgo de Venezuela por su acción a favor de los refugiados/as y de las poblaciones necesitadas del continente, afirmando que: *“Estamos trabajando con la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Refugiados, con el Ministerio del Interior y Justicia (MIJ), con la Fuerza Armada Nacional (FAN) y la Guardia Nacional*

**Cifras del Servicio Jesuita para los Refugiados**

Años	Casos Decididos	Personas	Casos Reconocidos	Personas Denegados	Casos	Personas
2005	155	394	74	194	81	200

30. Ídem.

31. Ídem.

(GN) en los tres estados fronterizos (Zulia, Táchira y Apure) para agilizar el proceso de registro y documentación de la gente que busca la condición de refugiado”<sup>32</sup>.

Por estados, la información a abril del 2006 se establecía así: Táchira: 920 casos con 2.688 personas, Apure 747 casos con 2.301 personas, Zulia 515 casos con 1.441 personas, y Caracas con 527 casos con 974 personas. De ellas 3.409 son mujeres y 3.983 hombres. Del total 3.390 un 46% son niños o adolescentes menores de 18 años<sup>33</sup>.

Tan sólo una organización, Cáritas de Venezuela contabilizó 557 casos con 3.025 personas para el año 2005, y 206 casos con 477 personas para abril del año 2006<sup>34</sup>. Asimismo, se registró un incremento importante en las solicitudes en la oficina de Machiques, ya que para agosto del 2006 contaban con 78 casos y 311 personas<sup>35</sup>.

Al respecto Codhes de Colombia reconoció una serie de denuncias sobre movilización forzosa de algunos solicitantes hacia Caracas por razones de seguridad: “Al analizar el flujo migratorio se observa que los estados venezolanos de mayor afluencia son en su orden: Táchira, Apure, Zulia y Caracas. No obstante, esta tendencia está cambiando recientemente, donde el flujo migratorio hacia Caracas se ha incrementado enormemente. [...] En el estado de Zulia ya se han presentado casos en los que los solicitantes de refugio piden reubicación por amenazas de grupos armados. Durante el 2005 se registraron 5 casos, y en lo que va de corrido de 2006 se han registrado 255. Una de las personas reubicadas le

### Casos atendidos por el Vicariato de Machiques (Edo. Zulia)

	Casos	Mujeres	Niñas y Adolescentes	Hombres	Niños y Adolescentes	Total personas beneficiadas
Enero	12	07	05	09	05	26
Febrero	10	08	09	07	06	30
Marzo	20	13	17	14	17	62
Abril	09	04	04	07	04	19
Mayo	09	06	09	06	04	25
Junio	20	16	19	12	20	73
Julio	07	05	05	06	04	20
Agosto	23	11	15	19	18	63
TOTAL	110	70	83	80	78	311

Fuente: Cáritas Machiques, septiembre 2006.

pegaron un tiro en Caracas y su pareja resulto herida. Apure también registra 4 casos de familias solicitantes de refugio que se han visto en la obligación de salir de la zona tras amenazas de grupos armados”<sup>36</sup>.

### Políticas públicas en materia de refugio

En materia de refugiados/as, la gestión del presidente Chávez desde 1998 a la fecha es positiva en el ámbito formal por el desarrollo de un marco normativo acorde con las normas de derechos humanos y, por la creación de instituciones competentes en la materia. En este sentido, funcionarios/as del gobierno de Noruega declararon que: “... Venezuela no

32. AGENCIA BOLIVARIANA DE NOTICIAS: Día Mundial del Refugiado 2006: Una fecha para reflexionar. 19.06.06.

33. Cifras entregadas por ACNUR Venezuela en abril de 2006.

34. Cáritas de Venezuela, comunicación enviada a Gloriana Fernández, 08.08.06

35. Cáritas Machiques, comunicación a Gloriana Fernández, septiembre 2006.

36. CODHES: Op. Cit. Págs. 27-28.

*necesita ayuda, pues el Gobierno se maneja muy bien en esa área y que van a ofrecer su ayuda a las organizaciones no gubernamentales que trabajan con esa problemática en las zonas fronterizas*<sup>37</sup>. Otro reconocimiento lo hizo el Director para América del ACNUR, Philippe Lavanchy quien declaró que el Gobierno: “[...] *está cumpliendo acciones muy importantes para solventar la situación de los desplazados [sic] colombianos en la frontera, mediante programas humanitarios*”<sup>38</sup>.

En el Informe anterior ya se resaltaba como positivo la puesta en marcha de las secretarías técnicas del Zulia y de Apure, por el acceso que generarían a los solicitantes de esos estados. No obstante, las dificultades se siguen presentando por las distancias considerables entre las zonas en donde se ubican los solicitantes y las sedes de las secretarías, la falta de recursos para los traslados, el miedo a movilizarse sin documentos y las alcabalas y maltratos por parte de los cuerpos de seguridad venezolanos, la inseguridad y presencia de grupos armados, entre otros factores.

En este sentido, durante el período de este Informe, hay que destacar las jornadas de recepción de solicitudes, documentación y entrevistas en la zona fronteriza por parte de la Secretaría Técnica del Edo. Zulia con el fin de garantizar el acceso al procedimiento a aquellas personas que no se pueden desplazar a su sede. En el Edo. Apure no se han implementado los operativos por razones de seguridad en la zona<sup>39</sup>.

Si bien es cierto que, las jornadas no están contempladas en la LORRAA, su legalidad se desprende de la capacidad que tiene cualquier funcionario/a público/a de recibir la solicitud de la condición de refugiado según Artículo 14 de la precitada ley. Así lo entiende la misma CNR al establecer que: “*Las referidas jornadas aunque no se encuentran contempladas en la normativa vigente, se están realizando con periodicidad en los municipios aledaños a los estados fronterizos y en ellas se garantiza el debido proceso que contempla la Ley Orgánica y el Reglamento...*”<sup>40</sup>.

Otro avance en el trabajo de la CNR ha sido el trabajo de sensibilización y capacitación a funcionarios públicos, especialmente a órganos de seguridad y de identificación, ubicados en frontera. Esfuerzo que debe continuar, con énfasis en la Fuerza Armada Nacional, dadas las denuncias de abusos que se han recogido y reseñado. Adicionalmente, esta línea de trabajo de la CNR debe completarse con una campaña de sensibilización general a la población residente en Venezuela, para contrarrestar la xenofobia que puedan sufrir los solicitantes y refugiados en el territorio.

Se debe también destacar el esfuerzo de la CNR en informar sobre su trabajo y las cifras que pueden ser publicadas. En este sentido, la presencia del Presidente de la CNR en la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>41</sup> y la respuesta oportuna y especial a la solicitud de Provea

37. Prensa de la Vicepresidencia de Venezuela. *Venezuela posee un marco legal seguro en materia de refugiados y desplazados afirmó Ministra de Desarrollo Regional de Noruega*, 22.06.05 [en línea] <http://www.vicepresidencia.gov.ve/noticia.asp?id=448>.

38. ACNUR reconoce el apoyo del Gobierno en casos de documentación de refugiados. [en línea] <http://notiweb.notitarde.com/historico/2005/05/23/index.html23.05.06>.

39. COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS. Op. Cit.

40. Ídem.

41. La audiencia sobre refugiados fue concedida por parte de la CIDH a algunas organizaciones del Foro por la Vida, y se realizó en marzo 2006.

sobre información, reflejan mayor desarrollo y solidez en el trabajo de la CNR<sup>42</sup>.

Con relación al funcionamiento de la CNR y sus secretarías, es necesario mantener la observación sobre la falta de Reglamento interno en donde se desarrollen las competencias de las secretarías, y las bases para los nombramientos de los funcionarios/as que implementan parte del procedimiento sobre la condición del refugiado en Venezuela.

Cabe destacar que en el período que cubre este Informe se ha tenido acceso a varios planes y propuestas tanto por parte del Estado Venezolano como por organismos internacionales y nacionales con el objetivo de mejorar la situación de los solicitantes y los refugiados en el país.

Al respecto se debe destacar el Convenio firmado con ACNUR para la creación de una red de protección integral para personas solicitantes de refugio y refugiados, con especial atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes llamada *Grupo Multisectorial para la Protección y Asistencia a Personas Solicitantes de Refugio y Refugiados en el Estado Zulia*<sup>43</sup>.

El Convenio busca integrar a los solicitantes y refugiados en los programas sociales existentes en el ámbito de esa entidad federal, y la información y organización de estos servicios. Actividades necesarias y que deben ser implementadas en el resto de los estados que reciben mayor población re-

fugiada, tal es el caso del Edo. Apure, del Edo. Táchira y de la ciudad de Caracas.

Otro proyecto de atención a solicitantes de refugio se implementa en Caracas desde el año 2005 en la Universidad Católica Andrés Bello, a través de la atención y orientación jurídica de solicitantes de refugio y de las ONG que los acompañan. Este proyecto de orientación jurídica con respecto al derecho al refugio en Venezuela, los derechos humanos y los diferentes aspectos legales de la integración social de las personas en Caracas, es un programa pionero en el país, que se espera proyectar a otras universidades especialmente en los estados Apure, Táchira y Zulia.

Finalmente, luego de varios años de reseñar la necesidad de un plan de atención en casos de afluencias masivas, Provea ha tenido acceso al presentado por Teresa Balbó de Protección Civil del Edo. Zulia. En este sentido, declara Protección Civil que el plan busca: *“Brindar conjuntamente con la Fuerza Armada Nacional y los diferentes organismos de Seguridad de la Nación la asistencia humanitaria pertinente a ciudadanos colombianos que pudiesen ingresar al territorio venezolano y que soliciten la protección del Estado bajo condiciones de tránsito, permanencia temporal o como refugiado”*<sup>44</sup>. Además del aspecto positivo de contar con un plan escrito y que se haga público, debemos destacar que no solo se menciona la atención a la población que llega sino a la población receptora, quien también sufre y debe ser

42. COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS. Op. Cit.

43. El Convenio se firmó el 20.06.06, en el Edo Zulia, por parte de: La Oficina Regional para el Norte de América del Sur del ACNUR. Fundación Niños del Sol. Consejo Municipal de Derechos del Niño y del Adolescente del Municipio Maracaibo. Dirección de Participación Ciudadana de la Alcaldía del Municipio Maracaibo. Dirección de Mercados Públicos Municipales del Municipio Maracaibo. Instituto Municipal de Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros del Municipio Maracaibo. Instituto Municipal de la Gaita “Ricardo Aguirre” de la Alcaldía del Municipio Maracaibo.

44. BALBÓ, Teresa: *Protección Civil, Plan en caso de Afluencia Masiva de Personas Víctimas del Desplazamiento Forzado en Colombia que Ingresan a Territorio Venezolano*. Ponencia en el Foro: Una Esperanza para los Refugiados. Maracaibo, 20.06.06.

sensibilizada y atendida. Asimismo, se garantiza el acceso a ONG, y se aclara que las personas no estarán detenidas y que se les cubrirán sus necesidades básicas. No obstante, en el Plan se resalta mucho el tema de la seguridad y la custodia de los refugiados, lo cual debe manejarse con cuidado para no caer en la detención y deportación sin garantía de procedimientos y acceso a la CNR, el ACNUR y las ONG.

## Garantías procesales, documentación y derechos sociales

### Decisión Oportuna

La CNR ha resuelto durante los años 2005 y 2006 aproximadamente el 23% de los casos presentados, por lo que se ve con preocupación que personas que luego de más de 2 años de haber realizado su solicitud aún se encuentran esperando una respuesta. En especial se cuenta con un flujo permanente de personas que van a ir engrosando la lista de solicitudes ante la CNR por año. Al respecto Codhes señala que: *“Mientras el conflicto armado se prolongue es previsible un aumento sostenido del número de colombianos que cruzan las fronteras para salvar su vida. Considerando que esta tendencia se va mantener a mediano y corto plazo, y considerando que el 89% de las solicitudes de refugio no han sido resueltas, es pertinente que la Comisión Nacional diseñe mecanismos que permitan una aplicación más rápida y eficiente del procedimiento y resolución respecto a solicitud de refugio”*<sup>45</sup>.

Todo esto desanima a las personas perseguidas, o las lleva a optar por mecanismos de regularización migratorios diferentes, que invisibilizan el refugio e impiden luego la protección que Venezuela le debe dar al refugia-

do, la aplicación de soluciones duraderas, y hasta la repatriación voluntaria, una vez cesada la causa de persecución.

Asimismo, aproximadamente el 50% de los casos decididos son rechazados al parecer por la aplicación restrictiva de la normativa nacional e internacional. En este sentido la Directora del SJR-Venezuela, Merlys Mosquera manifiesta que: *“[se los rechaza] bajo postulados de interpretación poco ajustados a los criterios más avanzados de protección a personas en situación de refugio (PSR), argumentando que sólo se puede otorgar refugio a personas, de cuya narrativa pueda derivarse la existencia de una persecución directa, personal y continuada”*<sup>46</sup>.

### Documentación

Otro aspecto a analizar es la entrega oportuna de documentación tanto provisional para los solicitantes como regular para los refugiados/as reconocidos/as. En este aspecto, se presentan críticas con respecto a la dilación en la entrega de la documentación y las consecuencias que esto acarrea. Sobre este particular Provea considera que el Estado venezolano ha incumplido con su obligación de emitir documentación de identidad provisional adecuada, en el plazo legal ordenado. Esto supone una situación de especial vulnerabilidad para estas personas que les dificulta el ejercicio y goce de otros derechos humanos, y les añade el riesgo de ser consideradas *“migrantes ilegales”*. El SJR denunció ante la CIDH que: *“En la experiencia de solicitantes de refugio acompañados por el SJR, ante la ausencia de documentación, ellos han vivido situaciones de detenciones en alcabalas por períodos de hasta 3 horas bajo el sol, impidiéndoles movilizarse a puestos de salud, a ONG que les*

45. CODHES: Op. Cit. Págs. 39-40.

46. Merlys Mosquera: *Informe Situación del Derecho al Refugio en Venezuela*. SERVICIO JESUITA DE REUGIADOS. Noviembre 2005. Pág. 1.



*acompañan u oficinas del estado venezolana, siendo acusados de ser indocumentados ilegales, que deben ser deportados, llegando incluso a producirse la deportación arbitraria de un solicitante en el Estado Apure. Asimismo hay un grave problema de certificación de notas y continuación de estudios por parte de los niños y adolescentes solicitantes de refugio.*<sup>47</sup> .

Por su parte la CNR, declara que el problema está superado ya que “...en la actualidad la CNR entrega los Documentos Provisionales de Refugio (DPR) a todas aquellas personas que llegan al Estado venezolano en busca de protección, en un máximo de diez (10) días hábiles posteriores a la fecha de solicitud de refugio”<sup>48</sup>.

En lo que respecta al documento definitivo, no hay un procedimiento claro para la entrega de la cédula con visado por parte del Estado. En Apure, el SJR ha denunciado la demora en la entrega, ya que las pocas personas reconocidas deben esperar un operativo de cedulación para obtener el documento<sup>49</sup>.

## **Derechos Sociales**

### **1. A la educación**

En particular el SJR Venezuela ha tenido conocimiento de personas que se les ha negado el acceso a los programas educativos llamados misiones por encontrarse aún pendiente la decisión sobre su solicitud de refugio. Sobre este particular, el SJR Venezuela se permite recordar a la CNR su rol como garante de los derechos de las personas solicitantes de refugio y refugiados reconocidos (Art. 13.1

de la LORRAA), así como el carácter obligatorio de la prohibición de no discriminación tanto en el derecho constitucional venezolano (Art. 19 y 21) como en el derecho internacional de los derechos humanos, tal como lo ha reconocido la Corte IDH (Opinión consultiva N° 18 derechos de los trabajadores migrantes, e igualmente en los casos: Yatama contra Nicaragua y Niñas Dilcia Yean y Violeta Bosico contra República Dominicana). Así mismo, como ha sostenido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, (Observación General N° 13, del PIDESC) el derecho a la educación en lo que se refiere al “acceso” es una obligación de cumplimiento inmediato por parte del Estado a favor de toda persona sujeta a su jurisdicción, que no admite consideraciones de progresividad, ni discriminación alguna<sup>50</sup>.

Los niños, niñas y jóvenes colombianos menores de 18 años tienen derecho a ingresar en los centros educativos y recibir clases, independientemente de su situación dentro del país. Muchos han sido acogidos al Programa de Alimentación Escolar (PAE) a través del cual se ha podido garantizar una alimentación básica para su rendimiento escolar, así como a programas de refuerzo escolar que brindan las escuelas educativas alternativas. No obstante, hasta que el Estado no les dé una documentación, no acceden a certificaciones de estudio o constancias de calificaciones. Esto ha afectado seriamente a los jóvenes que terminan noveno grado o bachillerato, ya que ven obstaculizadas sus posibilidades de con-

47. Presentación oral ante la CIDH del Servicio Jesuita a Refugiados, Vicaría de Derechos Humanos de Caracas y Centro de Derechos Humanos de la UCAB, en la audiencia sobre refugiados en Venezuela. Marzo 2006; y Merlys Mosquera: Op. Cit. Pág. 7.

48. COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS. Op. Cit.

49 . Merlys Mosquera: Ídem.

50. SERVICIO JESUITA DE REFUGIADOS, 2006.

tinuar estudios de cualquier tipo o de acceder a la educación universitaria. Algunos niños, niñas y jóvenes hijos de solicitantes de refugio que viven en zonas rurales están desescolarizados por la gran distancia que existe entre sus casas y la escuela<sup>51</sup>.

## **2. Salud**

Tal vez la salud sea el derecho más garantizado en condiciones de igualdad con el resto de la población venezolana. Los programas estatales Misión Barrio Adentro y los Ambulatorios han garantizado la permanencia de promotores de salud en diferentes comunidades, la atención médica, el acceso a hospitales y la entrega de medicamentos. Asimismo, el Proyecto de Apoyo Comunitario e Integración (PACI) de ACNUR también ha brindado este servicio<sup>52</sup>.

## **3. Trabajo**

Aunque existe un sistema de capacitación laboral y la ley del trabajo en Venezuela protege a todas las personas independientemente de su condición legal, muchos solicitantes de refugio son explotados y tratados como esclavos por falta de documentación. Los patronos se aprovechan de la supuesta ilegalidad de los extranjeros, para someter a familias enteras a trabajos forzados, excesos en las jornadas diarias y remuneración muy baja. Incluso en los estados Táchira y Zulia se tuvo conocimiento de casos donde los solicitantes de refugio tienen prohibido salir del lugar de trabajo. Aquellos que arriban a zonas rurales se emplean en labores de agricultura o ganadería. En Machiques (Edo. Zulia) cerca del 90% de la mano de obra en fincas es colombiana. Los que se instalan en los 38 centros urbanos se dedican mayoritariamente al comercio informal de alimentación y bisute-

ría. Otros son empleados en fábricas, pero con salarios diarios y a través de acuerdos verbales, lo que implica una restricción al acceso a derechos laborales de los que goza una contratación jurídica. Se registran solicitantes universitarios y con trayectoria laboral, que ante las condiciones optan por emplearse en trabajos menos calificados como ayudantes. También se conoce de una minoría que ha montado microempresas, pero que por su falta de formalización se ven en problemas legales que los exponen a su cierre. Esta situación se torna más dramática si se considera que los organismos del ministerio del trabajo en la frontera son poco eficientes, por lo que las exigencias laborales para estas personas son escasas. En el Edo. Táchira se afirma que las mujeres consiguen trabajo más rápido que los hombres; muchas se ubican en el servicio doméstico y el comercio<sup>53</sup>.

También en Machiques se encuentran asentados aproximadamente 25.000 indígenas de la etnia Wayúu que se dedican principalmente a trabajar en fincas ganaderas, en condiciones de trabajo tan precarias que recuerdan la esclavitud. Para garantizar una mano de obra barata los patronos de las haciendas les retienen sus documentos de identidad y bajo la amenaza de la deportación, los someten a largas y extenuantes jornadas de trabajo. Esta situación de explotación laboral es muy parecida a la que se vive en las maquilas y en las zonas de extracción minera. Los casos de deportación de Wayúu hacia Colombia son cada vez más frecuentes, como estrategia para evadir las responsabilidades contractuales de los patronos y empleadores. En terreno se tuvo conocimiento de al menos 15 casos. Es preocupante la situación de los pue-

51. CODHES: Op. Cit. Págs. 37-38.

52. Ídem.

53. CODHES: Op. Cit. Págs. 37-38.



blos indígenas en cuanto a migración se refiere ya que debido a la constante lucha que el gobierno colombiano ejerce en contra de los grupos armados ilegales, los pueblos transfronterizos se vuelven mucho más vulnerables. Es el caso de los Wayúu, que poseen territorio en los estados de Colombia y Venezuela y han sufrido durante los últimos cinco años un indiscriminado exterminio por parte no sólo de los grupos ilegales sino también de la fuerza pública. Esto ha conllevado a que un número indeterminado haya abandonado su territorio. En la actualidad, los que han migrado forzosamente hacia Venezuela, no han recibido todavía el estatus de refugiados y son considerados extranjeros en su propia tierra, y los que se encuentran dentro de Colombia, no reciben las atenciones oportunas, mientras son perseguidos, hostigados y amenazados por defender sus derechos sobre el territorio ancestral<sup>54</sup>.

En este sentido, los planes sociales del gobierno venezolano, especialmente a través de las misiones pueden estar beneficiando tanto a los solicitantes como a los refugiados

reconocidos, pero lamentablemente no se cuenta con cifras oficiales en este sentido. Al parecer, tampoco existe un lineamiento claro de que estos grupos sean atendidos, ya que diversas organizaciones han recibido tanto noticias positivas sobre la atención como denuncias de denegatoria de acceso por no reconocimiento del documento provisional.

La atención a grupos de refugiados, ya sea que buscan protección temporal o definitiva debe organizarse en un plan bien estructurado y no depender de la capacidad de respuesta de las organizaciones de cada Estado en un determinado momento. Al respecto, en períodos anteriores se reseñó la pronta y oportuna respuesta por parte de la CNR y organismos del Edo. Zulia a grupos Wayúu que cruzaron la frontera huyendo de las masacres<sup>55</sup>. No obstante, en el período que cubre este Informe, 56 personas de la misma etnia llegaron al Edo. Zulia, el 07.04.06, tras ser atacado aparentemente por paramilitares, y denunciaron la falta de atención alimentaria y de servicios por parte de las autoridades estatales y nacionales<sup>56</sup>.

54. Ídem. Pág. 22.

55. PROVEA: Informe Anual 2003-2004.

56. *Wayúus desplazados se alimentan con tripas de chivos por falta de asistencia alimentaria*. La Verdad del Zulia, 05.05.06, pág. D-4; y *Protección para 56 desplazados*. El Universal, 07.05.06, pág. 1-9.

