

Derecho al asilo y 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**

La presente investigación es el resultado del monitoreo del comportamiento del derecho humano al refugio, consagrado en el artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en el período que va de enero a diciembre de 2013. Se analizan las variantes que ha tenido el conflicto armado colombiano, ya que tiene incidencia directa en la expulsión de personas hacia países vecinos y por consiguiente el respeto de los derechos de estas personas en los territorios receptores; también se analizan las relaciones entre Venezuela y Colombia y cómo fue su impacto en las dinámicas fronterizas y en el comportamiento de las refugiadas y los refugiados o en las Personas con Necesidad de Protección Internacional (PNPI). Finalmente se analiza la gestión de la Comisión Nacional para los Refugiados (CNR) sobre personas que han solicitado el estatuto de refugiados y refugiadas en suelo venezolano; los casos aprobados, los casos negados y la tasa de reconocimiento en el período. Asimismo, el acceso y goce de los diferentes derechos por parte de las refugiadas y los refugiados y las (PNPI); también el apoyo concreto de las organizaciones no gubernamentales a estas personas. Por último, se analizarán las cifras y tendencias de los venezolanos que han solicitado asilo en otros países.

Situación en Colombia y su relación con Venezuela en la zona fronteriza

En el periodo estudiado se siguen llevando a cabo las negociaciones de paz en La Habana, Cuba, donde participan el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El 26.05.2013 lograron el primer acuerdo de la mesa de negociaciones con respecto al tema agrario, denominado por

ambas partes “Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma rural integral”.

En el comunicado de prensa¹ emitido por ambas partes se destacan los siguientes puntos como los más importantes del acuerdo:

- Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.
- Programas de desarrollo con enfoque territorial.
- Infraestructura y adecuación de tierras.
- Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza.
- Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Créditos. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral.
- Políticas alimentarias y nutricionales.

Tanto las FARC como el Gobierno colombiano expresaron en el comunicado que este paso “(...) *está centrado en la gente, el pequeño productor, el acceso y distribución de tierras, la lucha contra la pobreza, el estímulo a la producción agropecuaria y la reactivación de la economía del campo*”. Sin embargo, luego de este acuerdo no han existido otros avances; por el contrario, el clima en la mesa de negociación ha sido tenso y ambas partes han continuado haciendo ataques, resultando, muchas veces, civiles muertos y heridos.

Sigue faltando la participación de otros actores armados, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los grupos paramili-

1. El Tiempo: Lea el comunicado completo del acuerdo [en línea] <http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12825022.html> Consulta del 01.08.2013.

tares o las Bandas Criminales (Bacrim); sin estos no habrá paz.

Según Alfredo Infante s.j.², exdirector del Servicio Jesuita a Refugiados en Latinoamérica y el Caribe (SJRLAC) y especialista en el conflicto armado colombiano, no se puede hablar del fin de un conflicto, ya que, *“si bien es cierto, estructuralmente se trata de un mismo fenómeno, este se muda de acuerdo a las relaciones que se dan en las regiones o localidades, cada una con sus características”*.

También asegura que las FARC son sólo uno de los actores. El especialista no considera prudente que se dé un retorno inmediato de las personas refugiadas, en caso de haber un acuerdo de paz. *“El tema de la tierra es el eje. Ahora, además del narcotráfico, se introduce un nuevo elemento que es la minería. Las Bacrim son bandas que mutan de acuerdo a los intereses económicos y la tierra, y ahora especialmente el subsuelo, que es un eje de interés estratégico para los grupos armados”*, comentó Infante.

En mayo de 2013 la revista colombiana Semana publicó el “Proyecto Víctimas”³, un trabajo de investigación que muestra las últimas cifras de víctimas del conflicto. Según Semana, hasta finales de 2012 existían 5,5 millones de víctimas y esto se traducía en que 11,5 % de la población colombiana ha sufrido directamente el conflicto armado. *“Los delitos padecidos para que a una persona se le considere una víctima son escalofrantes: tortura, violencia sexual, homicidio, desplazamiento forzado, masacre o minas antipersonales”*.

En este trabajo también aparecen las siguientes cifras: según el Gobierno colombiano, 4 millones 751 mil 371 personas han sido desplazadas por el conflicto; por su parte la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) dice que son 5 millones 743 mil 542 las personas que han dejado sus hogares y se han desplazado dentro de Colombia.

En cuanto a las personas que han dejado sus tierras y han huido a otros países (refugiados), la investigación de la revista Semana dice que hasta 2012 fueron 395 mil 577 colombianos los que se encontraban fuera del país en condición de refugiados y que sólo 123 mil 143 habían sido reconocidos por los Estados receptores.

Debe recordarse que en mayo de 2011 el Senado colombiano promulgó la Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras, a través de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, entre otras disposiciones.

Según el Estado colombiano, serán reparados los afectados por las guerrillas y los grupos paramilitares. Sin embargo, defensores de derechos humanos en Colombia se preguntan si las víctimas del Ejército también serán reconocidas y acompañadas por esta ley.

En la introducción de la Ley se puede leer: *“El articulado allana el camino para el reconocimiento de las víctimas, sin importar quién fue su victimario, les reconoce derechos, otorga prioridades en el acceso a servicios del Estado y las convierte a ellas y sus familiares en acreedores de una reparación integral”*.

2. Entrevista concedida por Alfredo Infante s.j., ex director del Servicio Jesuita a Refugiados en Latinoamérica y el Caribe (SJRLAC) y especialista en el conflicto armado colombiano, el 25.05.2013.
3. Semana: Proyecto Víctimas [en línea] <<http://www.semana.com/Especiales/proyectovictimas/#intro>> Consulta del 12.06.2013.

Con respecto a esta ley, Alfredo Infante expresa: *“Como ley, sin duda alguna es un avance. Pero la ley es formal y el punto es si es respetada en las dinámicas de conflicto que se dan en cada localidad”*.

Daniel Ruiz, Oficial de Protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁴, diferencia la reparación de la repatriación voluntaria, a la que podrían optar los refugiados y refugiadas que se encuentran en Venezuela: *“Se debe hacer una diferenciación entre los mecanismos de reparación, como soluciones coyunturales, y la repatriación voluntaria como mecanismo de solución duradera, ya que muchas veces en el lenguaje de la calle la gente tiende a confundirlas”*.

Ruiz explica esto a través de un ejemplo: *“Un refugiado que está en Venezuela y que le gustaría tener acceso a la reparación, lo primero que debe hacer es informarse si debe regresar a Colombia o no, porque si retorna sin información esto podría afectar su estatus jurídico en Venezuela. En segundo lugar, debe ver si encaja en la definición de víctima, porque no todos los refugiados (a pesar de que sus derechos fueron violados) son víctimas. Por esto, todas las instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales deberán conocer cómo funcionan estos mecanismos, ya que un refugiado podría regresar (si así lo amerita) sólo para obtener una reparación y por consiguiente no estaría optando a una repatriación voluntaria”*.

El portavoz del ACNUR también resalta que la repatriación voluntaria tiene estándares internacionales, como solución duradera; que es un proceso de garantías, no de reparación o resarcimiento, en donde el sujeto de derecho sigue siendo ese refugiado, pero la persona tiene un organismo internacional que verifica que este retorno se dé en condiciones de seguridad.

Es importante destacar que con respecto a este tema, se sabe que Colombia está trabajando en un instructivo para la reparación de víctimas en el exterior; de concretarse esta iniciativa, sería un proceso más fácil para las personas que se encuentren en nuestro país y quieran optar a los mecanismos de reparación que ofrece el Estado colombiano.

En junio de 2013 se desató un conflicto en El Catatumbo, al norte de Santander⁵, donde más de 14 mil campesinos protestaron por el abandono estatal al que ha estado sometida esta zona por décadas. Por estas acciones de protesta las autoridades del Gobierno colombiano reprimieron fuertemente a los manifestantes y a todos los pobladores de la zona, generándose así desplazamientos masivos hacia Venezuela, específicamente a la población La Guacamaya, del municipio Semprún del estado Zulia. La mayoría de estas personas dijeron provenir de Tibú y de otras poblaciones aledañas.

Según un comunicado emitido por la CNR⁶ fueron más de 800 personas las que llegaron *“sin ninguna pertenencia, incluso sin docu-*

4. Entrevista concedida por Daniel Ruiz, Oficial de Protección del ACNUR en Venezuela, el 07.02.2014.
5. El Colombiano: En El Catatumbo protestan contra el abandono y el olvido [en línea] <http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/en_el_catatumbo_protestan_contra_el_abandono_y_el_olvido/en_el_catatumbo_protestan_contra_el_abandono_y_el_olvido.asp> Consulta 10.10.2013.
6. COMISIÓN NACIONAL PARA LOS REFUGIADOS. Más de mil refugiados colombianos entran en Venezuela. (Comunicado de prensa). Caracas, 22.07.2013.

mentación, puesto que señalan un fuerte temor fundado sobre el peligro que correría su vida en los lugares de procedencia”. Tanto los organismos competentes del Estado como las organizaciones no gubernamentales prestaron el apoyo humanitario correspondiente a todas estas personas.

En el Informe de Gestión 2013⁷ de la CNR se hace mención a esta situación: “Se procedió de acuerdo al protocolo establecido en la LORRAA -Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas- y su reglamento, logrando sólo registrar 143 solicitudes temporales de refugiados, catalogados de prima facie, dadas las dificultades propias del terreno y las limitaciones logísticas de la Comisión”. Después de algunos días todas las personas regresaron a sus lugares de origen.

Durante el período analizado las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela fueron cambiantes. Durante el primer semestre de 2013 no hubo mayor acción; por el contrario, en el segundo semestre de este año existieron fricciones entre Miraflores y la Casa de Nariño.

En junio de 2013 el Presidente Nicolás Maduro denunció que Colombia era cómplice en un plan armado para derrocarlo e “inocularle veneno”⁸. Estas declaraciones fueron dadas luego del encuentro que sostuvo el Presidente colombiano, Juan Manuel Santos, con

el líder de la oposición venezolana, Henrique Capriles. Maduro dijo que “Santos le metió una puñalada a Venezuela; le lavó la cara a la derecha fascista y se comprometió en un plan de sabotajes a la disponibilidad de divisas y a la oferta de productos de consumo masivo, que incluye la infiltración de sicarios para asesinar a soldados venezolanos”.

En aquel momento el primer mandatario nacional “puso en revisión las relaciones diplomáticas y comerciales con Bogotá, que abarca el seguimiento a las negociaciones de paz con las FARC”. Sin embargo, y pese a estas fricciones, el 22.07.2013, en Puerto Ayacucho, estado Amazonas, se llevó a cabo una reunión entre los dos presidentes, donde se convocó a una comisión binacional y se limitaron asperezas⁹.

El 02.08.2013 se realizó el Encuentro de la Comisión de Alto Nivel Venezuela-Colombia¹⁰ en Caracas, donde participaron los cancilleres de ambos países, Elías Jaua y María Ángela Holguín, respectivamente. En el encuentro se conformaron las siguientes seis mesas de trabajo: Política, Seguridad, Comercial, Energía, Transporte y Empresarial.

En cuanto a la presencia de grupos armados irregulares en la frontera colombo-venezolana, durante 2013 se mantiene la situación denunciada por PROVEA en el informe an-

7. CNR: Informe de Gestión 2013. Diciembre 2013.

8. La Gaceta: Venezuela y Colombia, cerca de la ruptura diplomática [en línea] <<http://www.lagaceta.com.ar/nota/547017/mundo/venezuela-colombia-cerca-ruptura-diplomatica.html>> Consulta 10.10.2013.

9. YVKE Mundial: Conozca la evolución de las relaciones entre Colombia y Venezuela [en línea] <<http://www.radiomundial.com.ve/article/conozca-la-evoluci%C3%B3n-de-las-relaciones-entre-colombia-y-venezuela>> Consulta 10.10.2013.

10. VTV: Caracas y Bogotá unen esfuerzos para consolidar zonas fronterizas de paz [en línea] <<http://www.vtv.gob.ve/articulos/2013/08/02/venezuela-y-colombia-unen-esfuerzos-para-consolidar-zonas-fronterizas-de-paz-3846.html>> Consulta 10.10.2013.

11. PROVEA: Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe anual enero 2012-diciembre 2012, pág. 272.

terior¹¹, donde paramilitares, guerrilleros colombianos, guerrilleros nacionales y bandas criminales hacen vida en algunas poblaciones de la frontera.

Por ejemplo en El Nula, estado Apure, según un poblador de la zona¹², sigue habiendo una fuerte presencia del grupo guerrillero colombiano ELN. *“Ellos siguen aquí, pero ya no es tan evidente como antes. Siguen cobrando vacuna, pero con los pobres ni se meten”*.

De igual modo, pobladores del estado Táchira comentan que ya se ha hecho normal ver paramilitares del grupo Los Rastrojos en algunas zonas: *“Ellos secuestran y manejan el contrabando, ya nosotros no les decimos paramilitares, esos son malandros comunes y corrientes”*¹³. A lo largo de todo 2013 se capturó a diferentes integrantes del grupo antes mencionado; en mayo fueron apresados tres de ellos al norte del estado¹⁴; el 07.06.2013 autoridades venezolanas capturaron a 6 individuos miembros del grupo paramilitar en Coloncito, estado Táchira¹⁵; de igual modo en diciembre fue apresado un ciudadano venezolano integrante de esa banda¹⁶.

También se pudo corroborar con pobladores de la frontera¹⁷ que en la ciudad de Guasdalito, en el estado Apure, las Fuerzas Patrióticas de Liberación Nacional (FPLN) mantienen un control social a través del cobro de vacunas. Esto fue ratificado por la alcaldesa de esta localidad, Lumay Barreto¹⁸, en una entrevista concedida al diario El Nacional: *“En mi municipio abunda la extorsión (...) Hasta el que vende perrocaliente paga vacuna”*. De igual modo, en diferentes medios de comunicación se publicó la incursión de este grupo en el estado Táchira, pero con su antiguo nombre Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL)¹⁹.

En lo que respecta a la presencia de las FARC en territorio venezolano, muchas personas expresan que este grupo está ubicado en La Victoria, estado Apure, y en la población de Elorza de este mismo estado²⁰. Esto se evidenció con la captura de Reinel Guzmán Flórez, alias Rafael Gutiérrez, tercer líder del Bloque Oriental de las FARC, el pasado 04.12.2013 en La Victoria, estado Apure²¹.

12. Entrevista a pobladores. Se reserva la confidencialidad por razones de seguridad.

13. Idem.

14. La Nación: Capturados 3 integrantes de Los Rastrojos en la zona norte del Táchira [en línea] <<http://www.lanacion.com.ve/sucesos/capturados-3-integrantes-de-los-rastrojos-en-la-zona-norte-del-tachira/>> Consulta del 29.01.2014.

15. La Nación: Capturan en Coloncito a 2 jefes de “Los Rastrojos” y 4 presuntos paramilitares [en línea] <<http://www.lanacion.com.ve/sucesos/capturan-en-coloncito-a-2-jefes-de-los-rastrojos-y-4-presuntos-paramilitares/>> Consulta del 29.01.2014.

16. La Nación: Presunto integrante de Los Rastrojos es aprehendido por la GN en Coloncito [en línea] <<http://www.lanacion.com.ve/sucesos/presunto-integrante-de-los-rastrojos-es-aprehendido-por-la-gn-en-coloncito/>> Consulta del 29.01.2014.

17. Op cit.

18. El Nacional: “Hay momentos que se le pierde miedo al miedo” [en línea] <<http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/131229/hay-momentos-que-se-le-pierde-miedo-al-miedo>> Consulta del 29.01.2014.

19. El Nacional: Las FBL también incursionaron cerca de San Cristóbal [en línea] <http://www.el-nacional.com/regiones/FBL-incursionaron-cerca-San-Cristobal_0_313768621.html> Consulta del 17.01.2014.

20. Op cit.

21. La Nación: “Confirma la captura del guerrillero cabecilla de las Farc que irregulares tomaron un tercio del Táchira y Apure” [en línea] <<http://www.lanacion.com.ve/regional/confirma-la-captura-del-guerrillero-cabecilla-de-las-farc-que-irregulares-tomaron-un-tercio-del-tachira-y-apure/>> Consulta del 29.01.2014.

Políticas del Estado venezolano respecto a la problemática fronteriza

En este período se siguió esperando la promulgación por parte del Estado venezolano de la Ley Orgánica de Fronteras²². A pesar de la petición hecha por el Presidente de la República, Nicolás Maduro, en agosto de 2013, cuando solicitó al titular de la Asamblea Nacional (AN), diputado Diosdado Cabello, que se retomara la discusión de la normativa, esto no se ha llevado a cabo.

Diferentes parlamentarios dijeron a medios de comunicación que en los próximos meses se reanudaría la discusión; así lo hizo, por ejemplo, el diputado William Fariñas, presidente de la Comisión de Defensa de la AN: *“El proyecto de Ley Orgánica de Fronteras será discutido en el segundo período legislativo 2013 de la AN, que iniciará el 15 de septiembre”*²³. Al momento de finalizar este informe no se había discutido en la AN la Ley Orgánica de Fronteras.

PROVEA hace un llamado al Poder Legislativo para que acelere la discusión y posterior promulgación de dicha ley, ya que es un mandato establecido en el artículo 15 de la CRBV: *“El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad te-*

*rritorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una Ley Orgánica de Fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad”*²⁴.

Sin embargo, durante el periodo analizado se han evidenciado diferentes acciones concretas y coyunturales en cuando al resguardo de la frontera y el respeto de la soberanía nacional. El 12.08.2013 salió publicada la Gaceta Oficial N°40.226 en la que el Ejecutivo Nacional nombró a los integrantes del Estado Mayor Fronterizo Cívico-Militar, mediante el decreto presidencial N°296²⁵. El nuevo ente tendrá como tarea la planificación estratégica de la seguridad en todas las fronteras del país.

Número de personas con necesidad de protección internacional y refugiadas

Se sigue manteniendo la cifra de 200 mil Personas con Necesidad de Protección Internacional (PNPI), esto según el Representante del ACNUR, Mohamet Alwash, quien también informó que hasta junio de 2013, eran tres mil las personas reconocidas como refugiadas en Venezuela²⁶.

22. PROVEA: Informe Anual 2012. Pág. 275.

23. AVN: Proyecto de Ley Orgánica de Fronteras será discutido en segundo período legislativo 2013 [en línea] <<http://www.avn.info.ve/contenido/proyecto-ley-org%C3%A1nica-fronteras-ser%C3%A1-discutido-segundo-per%C3%ADodo-legislativo-2013>> Consulta del 18.12.2013.

24. Capítulo I de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV 1999).

25. Correo del Orinoco: Nombran integrantes del Estado Mayor Fronterizo Cívico-Militar [en línea] <<http://www.correodelorinoco.gob.ve/nacionales/nombran-integrantes-estado-mayor-fronterizo-civico-militar/>> Consulta del 23.01.2013.

26. Correo del Orinoco, 20.06.2013, Pág. 9.

Según Daniel Ruiz, Oficial de Protección del ACNUR²⁷, esta organización concuerda con las cifras emitidas por la CNR, en cuanto al número de solicitudes hechas, las aprobadas y las negadas. También recordó que la tasa de reconocimiento se ha mantenido en 20%.

En su Informe de gestión 2013 la CNR²⁸ expresa que durante ese año se recibieron 1.345 solicitudes nuevas; si se suma esta cifra a las 9 mil 464 solicitudes hechas hasta diciembre de 2012²⁹, puede decirse que hasta diciembre de 2013 la CNR ha recibido 10 mil 809 solicitudes de refugio.

En 2013 se recibieron 300 casos que fueron aprobados (725 personas) y 1.005 casos fueron negados; si se suman estas cifras a las dadas por la Comisión el año pasado³⁰, el total de casos aprobados hasta diciembre de 2013 por la CNR fue de 1.391 y los negados 5.971.

En este informe la CNR reitera que 99% de las solicitudes recibidas por este ente son de personas colombianas.

Se debe recordar que las cifras mencionadas anteriormente son de casos y no de personas, dentro de un caso puede haber 6 personas del mismo grupo familiar.

El presidente de la CNR, Yldefonso Finol³¹, asegura que el flujo migratorio se ha mantenido: *“Me temo que con el reflujó del paramilitarismo y las amenazas directas y atentados contra los luchadores sociales y los movimientos Unión Patriótica y Marcha Patriótica, entre otros, el problema continua-*

Cuadro N° 1
Estadísticas de la CNR desde su creación hasta diciembre de 2013 (expresadas en casos)

Solicitudes de refugio	9.464
Casos aprobados	1.391
Casos negados	5.971
Casos cerrados	2.447
Casos en estudio por la jornada acacio velandria	1.000

Fuente: Comisión Nacional para los Refugiados (CNR).

Cuadro N° 2
Casos nuevos recibidos por la CNR en 2013³²

Estado	Casos
Oficina de apure	239
Táchira	509
Zulia	469
Caracas	128
Total	1.345

Fuente: Comisión Nacional para los Refugiados (CNR).

Cuadro N° 3
Documentos provisionales de refugio elaborados por la CNR en 2013³⁴

Estado	Documentos
Oficina de apure	307
Táchira	672
Zulia	391
Caracas	154
Total	1.524

Fuente: Comisión Nacional para los Refugiados (CNR).

rá”. El Oficial de Protección del ACNUR, Daniel Ruiz, concuerda que el flujo se ha mantenido por cuentagotas³².

27. Daniel Ruiz: Op cit.

28. CNR: Informe de Gestión 2013, diciembre 2013.

29. PROVEA: Informe Anual 2012. Pág. 277.

30. PROVEA: Informe Anual 2012. Pág. 277.

31. Entrevista concedida por Yldefonso Finol, presidente de la Comisión Nacional para los Refugiados, vía correo electrónico, el 19.02.2014.

32. Daniel Ruiz: Op cit.

Funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados (CNR)

Según el Informe de Gestión 2013 de la CNR³⁵, “en el año 2013 se sumó un estimado de 1.300 nuevas solicitudes, de las cuales 99% son de personas con ciudadanía colombiana. El restante 1% se trata de los llamados extracontinentales, básicamente de algunos países de Asia y África”.

Durante 2013 y actualmente la CNR lleva a cabo la jornada especial Acacio Belandria s.j.³⁶. En esta jornada se sometieron a reconsideración aproximadamente 1.000 casos³⁷ que habían sido negados en años anteriores y que en muchos casos se trataban de violencia generalizada. El presidente de la CNR asegura en su informe de gestión³⁸ que “a la luz de la interpretación progresiva de los derechos humanos, contenida en el artículo 23 constitucional (...) debían ser revisados para enmendar cualquier error de omisión o enfoque restrictivo en que se haya podido incurrir”.

De igual modo, Finol dio a conocer que todavía quedan 300 casos por revisar y que no se presentarán casos aprobados hasta que no se haya terminado con todos, “ya que ameritan un procedimiento especial de autotutela, con una sola exposición de motivos”³⁹.

También se le preguntó si efectivamente los casos que poseían recursos de reconsidera-

ción no habían sido tomados en cuenta, en esta jornada, a lo cual respondió: “Se da por hecho que al tener recurso de reconsideración ya están incluidos en un proceso ordinario de Ley para ser revisados. Los de la Jornada Acacio Belandria son casos de primera instancia”⁴⁰.

Asimismo, el representante de la institución gubernamental asegura que actualmente no existen casos a la espera de respuesta y, de ser así, estos no han acudido a la Comisión a continuar con su proceso⁴¹.

María José Vázquez, abogada y coordinadora de la oficina de El Nula, del Servicio Jesuita a Refugiados en Venezuela (SJR Venezuela), asegura que es un problema para los solicitantes los tiempos de la Comisión. “La ley dice que son 90 días que deberían tardar en darles respuesta a los solicitantes, sin embargo esto casi nunca se cumple”⁴².

Por tercer año consecutivo la CNR y el ACNUR renovaron el Plan Conjunto de Gestión, donde ambos organismos revisaron los avances y desafíos en sus acuerdos para mejorar la protección a los refugiados en el país, tanto en las fronteras de Zulia, Táchira y Apure como en Caracas, según los compromisos internacionales adquiridos por Venezuela.

Durante el periodo analizado la CNR llevó a cabo 14 jornadas especiales de registro de solicitudes, en comunidades apartadas y de difícil acceso en los estados Zulia, Táchira,

33. CNR: Informe de Gestión 2012. Diciembre 2013.

34. Idem.

35. Idem.

36. Idem..

37. Yldefonso Finol, entrevista citada.

38. Op cit.

39. Yldefonso Finol: Op cit.

40. Idem.

41. Idem.

42. Entrevista concedida por María José Vázquez, abogada y coordinadora de la oficina del SJR Venezuela en El Nula, estado Apure, el 06.02.2014.

Mérida, Barinas, Apure y Amazonas. De igual manera la Comisión realizó 13 jornadas especiales para la realización de informes y así poder dar respuesta a las solicitudes recibidas⁴³.

Asimismo, en 2013 la CNR atendió 11 mil 436 diligencias de la colectividad. También se realizaron 32 actividades de formación en materia de derecho al refugio, donde se vieron beneficiadas más de 2.200 personas, entre funcionarios militares y policiales y consejos comunales⁴⁴.

En el periodo analizado esta institución siguió apoyando los derechos de las mujeres maltratadas y por lo tanto se les otorgó el estatuto, así como a miembros de la sexodiversidad⁴⁵.

Desde el ACNUR y las ONG se sigue solicitando al Estado venezolano que firme la Declaración de Cartagena. Daniel Ruiz comenta al respecto: *“Todavía no se ha domesticado la definición de refugiado de Cartagena. Es muy importante que a pesar de estarse tomando en cuenta, se formalice”*⁴⁶. De igual modo Ruiz recordó la importancia de ratificar la Convención de Ginebra de 1951 y las convenciones para la apatridia .

Con respecto a la Convención de Ginebra de 1951 y las convenciones para la apatridia, el presidente de la CNR dijo que *“no dependen de mi Comisión, son de competencia superior”*⁴⁷.

Al hablar del concepto ampliado de Cartagena, dijo Finol: *“Lo venimos aplicando en mi gestión de manera permanente; soy un defensor de ese enfoque y habría que preguntarle al ACNUR y las ONG por qué no exigen a los Estados europeos y norteamericanos que apliquen Cartagena, o por qué el propio ACNUR no lo asume universalmente”*⁴⁸.

En el informe de gestión se expresa: *“Hemos ampliado la visión restringida del refugio, que vincula sólo el hecho a fenómenos de carácter eminentemente político. Para ello también nos hemos valido de documentos subsidiarios como las declaraciones de Cartagena, que si bien no tienen carácter vinculante en la legislación nacional, sirven de referente para dar cobertura a casos provenientes de zonas en conflicto, con presencia de violencia generalizada y violaciones masivas de los derechos humanos, como ocurre en algunas regiones de la República de Colombia”*⁴⁹.

Con respecto a la dotación de la institución, punto que en 2012 se tocó en el informe de gestión⁵⁰ en 2013 dice lo siguiente: *“Por su parte, el Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores, a través del Despacho del ministro y de la Oficina de Asuntos Multilaterales e Integración, nos ha dado un apoyo fundamental con la dotación del personal requerido y las misceláneas administrativas necesarias para cumplir los trámites ordinarios de nuestras oficinas”*⁵¹.

43. CNR: Op cit.

44. Idem.

45. Idem.

46. Daniel Ruiz: Op cit

47. Yldefonso Finol: Op cit.

48. Idem.

49. CNR: Op cit.

50. PROVEA: Informe Anual 2012. Pág. 279.

51. Op cit.

En contraposición al último punto, Daniel Ruiz⁵² comenta: *“No se ha visto crecimiento institucional en la CNR. Sentimos que no ha recibido los recursos necesarios para poder hacer su trabajo como le gustaría hacerlo, teniendo en cuenta la agenda de derechos humanos del Gobierno”*.

El funcionario de las Naciones Unidas también dijo que *“el personal que tienen (en la Comisión) es poco y no se dan abasto; dependen en parte de recursos del ACNUR para poder llegar a las comunidades y nosotros estamos aquí para ayudar al gobierno, pero sí nos gustaría sentir que hay un progreso en solventar este tema, que es tan importante para las personas que están alejadas de las instituciones”*.

Cuadro N° 4
Estadísticas de 2013 de la CNR⁵³

Total de casos reconocidos	277
Total de personas beneficiadas	725
Total de casos negados	1.005
Total de casos decididos	1.282

Fuente: Comisión Nacional para los Refugiados (CNR).

Situación de los derechos humanos de los solicitantes de refugio y refugiados

A la hora de hablar de reconstrucción psicosocial de las personas solicitantes de refugio y de las refugiadas y refugiados reconocidos por el Estado venezolano, se debe analizar cómo ha sido el acceso y goce de sus derechos.

El 13 de marzo de 2013 el Ministerio del Poder Popular para la Educación emitió la circular N° DGRCA⁵⁴, donde, entre otros lineamientos, dicta que *“se tendrá como documento válido de identificación, además de la cédula de identidad (V-E), el número de pasaporte extranjero o cualquier otra forma de acreditación o identificación que responda a acuerdos suscritos válidamente por la República Bolivariana de Venezuela”*.

Este mandato contribuye directamente en la vida de los Niños No Acompañados (NNA) solicitantes de refugio, que hasta el momento no tenían acceso a certificados de notas. Desde ahora el documento provisional será un documento válido a la hora de culminar alguna etapa educativa.

Sin embargo, tanto María José Vázquez⁵⁵, del SJR Venezuela, como Daniel Ruiz⁵⁶, de ACNUR, comentaron que aún estos lineamientos no están siendo aplicados en las diferentes zonas educativas de la frontera para los solicitantes de refugio. Ambos se muestran optimistas en este tema, pero esperan que esta información sea bajada a todos los niveles del sistema educativo, para así ver resultados.

Con respeto a este tema el presidente de la CNR dijo que *“la providencia ya existe y nosotros somos vigilantes celosos que se cumpla; ello no niega que haya casos aislados que la ignoren o incumplan. Estamos prestos a procesar cualquier denuncia al respecto. Pero la decisión inclusiva es política de Estado”⁵⁷*.

52. Daniel Ruiz: Op cit.

53. CNR: Op cit.

54. Ministerio del Poder Popular para la Educación, circular N°DGRCA. Marzo 2013 [en línea] <<http://orlandocarcamo.com/sites/pdf/Identificacion-Estudiant-Venced.pdf>>

55. María José Vázquez: Op cit.

56. Daniel Ruiz: Op cit.

57. Yldefonso Finol: Op cit.

PROVEA hace un llamado a las autoridades competentes para que establezcan mecanismos eficientes y que se cumplan estos lineamientos, en pro de garantizar el derecho a la certificación de notas de las y los solicitantes de refugio en Venezuela.

También es importante resaltar que por los diferentes operativos de seguridad en la frontera se ha sentido una mayor presión por parte de las autoridades de seguridad a los solicitantes de refugio, los refugiados y las refugiadas, y sobre todo en las PNPI. *“Hemos tenido más llamadas de personas en situación de detención; en audiencias de deportación por parte del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME). Muchas autoridades no saben cómo manejar el caso de un refugiado”*⁵⁸, comenta el oficial de protección del ACNUR.

De igual modo, la postura del presidente de la CNR⁵⁹ con respecto a este tema es la siguiente: *“No tengo información oficial sobre deportaciones, y en todo caso, no me compete inmiscuirme, a menos que, como ha ocurrido en algún momento, esté involucrado un solicitante de refugio o refugiado, y allí sí salimos diligentemente a protegerlo en razón del principio de No Devolución”*.

En documentación sigue presentándose la problemática de que algunas personas que han iniciado el proceso de solicitud de refugio en la CNR no cuentan con el documento provisional, por trabas operativas dentro de la Comisión. Hacemos un llamado para que esto no siga ocurriendo, ya que es un obstáculo para las personas solicitantes de refugio.

Asimismo, en cuanto a este tema, durante 2013 se emitió la orden a las sedes regionales del SAIME, de que los refugiados reconocidos no debían trasladarse a Caracas para sacarse la cédula, pero es un proceso y aún no se está aplicando para todos, muchas veces por falta de conocimiento de los funcionarios del SAIME: *“Es un proceso que se está comenzando a implementar, se trata de un logro muy importante de nuestro esfuerzo que, en una primera etapa, se llevará a cabo en las ciudades donde tenemos oficinas receptoras: San Cristóbal, Guasdalito y Maracaibo. Ya hay casos concretos que han podido hacerlo”*, es la opinión del presidente de la Comisión.

Desde el punto de vista de María José Vázquez⁶⁰, otro aspecto que debe tocarse a la hora de hablar de la documentación es el cobro por parte del SAIME de la renovación de la cédula, ya que la mayoría de los casos son de escasos recursos económicos. Finol, por su parte, comenta: *“El procedimiento de acceso al estatus de refugiado es totalmente gratuito, de acuerdo a los principios de Ley. Hay tasas que el SAIME cobra a todos sus usuarios que escapan a nuestro radio de acción. También hay casos donde la persona refugiada extravía sus documentos y ya eso es responsabilidad personalísima”*⁶¹.

Como ya fue mencionado, sigue existiendo desconocimiento por parte de las autoridades de seguridad sobre el documento provisional. *“Los militares no saben qué es el documento provisional. Siempre que hay una alcabala lo bajan a uno para pedirle plata o para dejarlo detenido”*⁶², comenta un solicitante de refugio.

58. Daniel Ruiz: Op cit.

59. Yldefonso Finol: Op cit.

60. María José Vázquez: Op cit.

61. Yldefonso Finol: Op cit.

Sin embargo, se observaron muchas iniciativas, tanto de la CNR como del ACNUR y las ONG, de formar a los efectivos castrenses y funcionarios de la Defensoría del Pueblo para solventar esta situación.

De igual modo se observó la disposición del Gobierno nacional, a través de la CNR, de facilitar el acceso a la vivienda, la salud y la alimentación a través de las Misiones y de diferentes instrumentos legales que garantizan estos derechos.

A la hora de hablar de las cifras de personas acompañadas por las manos amigas de los refugiados en Venezuela (ACNUR y ONG) se tienen:

ACNUR

- Funcionarios de la FAN, GNB y autoridades de migración formados y sensibilizados: 3.376.
- Se implementaron 10 proyectos de apoyo comunitario, protección e integración de la mano de las comunidades en zonas de frontera.
- Se realizaron 6 sesiones de consulta con grupos focales de refugiados y solicitantes de la condición de refugiado en sus comunidades, como diálogo necesario para establecer las prioridades del programa del ACNUR en 2014.
- Se apoyó de manera integral a 32 supervivientes de violencia sexual y basada en género.
- Se intervino en conjunto con las autoridades competentes en 50 ocasiones para garantizar el respeto del principio de no de-

volución en casos de detención migratoria de refugiados o solicitantes de la condición de refugiado.

SJR Venezuela

- Se realizaron 2.283 atenciones.
- Se capacitó a 184 funcionarios militares.
- Se formaron 845 NNA en derechos humanos.
- 190 padres y representantes asistieron a las escuelas de paz.
- 590 NNA fueron formados en escuelas de paz.

Venezolanos solicitantes de asilo en el exterior

Es importante destacar que en el informe Tendencias Globales 2012⁶³ del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), publicado en junio de 2013, Venezuela no aparece como un país expulsor sino más bien como un país receptor; por lo tanto este organismo –el más importante en esta área, en el mundo– no posee cifras de personas solicitantes de asilo en el extranjero.

De igual modo, la Oficina de Estadísticas de *Inmigración del Department of Homeland Security* de Estados Unidos hasta marzo de 2014 no había publicado las cifras de su *Annual Flow Report*, al contrario de lo ocurrido en mayo de 2012⁶⁴, cuando reflejaba en su informe que los ciudadanos venezolanos conformaron la segunda población solicitante de asilo en este país, después de China.

62. Entrevista a pobladores. Se reserva la confidencialidad por razones de seguridad.

63. ACNUR, Tendencias Globales 2012. Junio 2013 [en línea] <http://www.acnur.es/PDF/Tendencias_Globales_2012_baja.pdf>

64. PROVEA: Informe Anual 2012. Pág. 280.