

Globalización, migración y derechos humanos

La situación del refugio en Venezuela derechos humanos, estado y condiciones de vida*

Bárbara Nava*

Contenido

1. Señalamiento Histórico y camino recorrido en la regulación de los Derechos Humanos de los refugiados
2. De las fases en la implementación de las normas en materia de protección de refugiados
3. De la situación actual y condiciones de vida

"Sólo si acompañamos compasivamente a los refugiados en su interminable éxodo de la persecución en busca de seguridad, empezaremos a comprender que nosotros pertenecemos a una misma humanidad más allá de las divisiones o identidades".
Will Coley, JRS New York.

1. Señalamiento Histórico y camino recorrido en la regulación de los Derechos Humanos de los Refugiados

A partir del año 1986, Venezuela se adhiere al Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967, y lo publica en la Gaceta Oficial de la República N° 33.503, de fecha 2 de julio de 1986, por lo cual, las normas sobre refugio consagradas en dicho instrumento y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951(1), adquieren plena vigencia en nuestro ordenamiento jurídico desde 1986, con obligación para el Estado de adoptar la terminología y mecanismos internos necesarios para la aplicación de las normas consagradas en dicho instrumento.

En este sentido, el camino de protección de los derechos de los refugiados en Venezuela a transitado desde un espacio meramente normativo, de reconocimiento de derechos contenidos en Convenios del Derecho Internacional de los Refugiados (2), lo que ha

supuesto, la regulación constitucional (3), pasando por la vigente ley orgánica interna (4) y el recientemente promulgado reglamento general en la materia (5), todo lo cual, integra actualmente el marco normativo interno de protección de refugiados (as), en Venezuela, hasta llegar a la situación actual en la que nos encontramos con la instalación formal del órgano administrativo designado para el estudio y tramitación de las solicitudes de refugio, denominado "Comisión Nacional para los Refugiados", en adelante, la Comisión.

Actualmente residen en Venezuela aproximadamente 1332 personas que han "solicitado formalmente" (6) el reconocimiento del estatuto de refugiado al Estado. Esta cifra, otorgada por la oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas (ACNUR), en Venezuela y organizaciones de derechos humanos que trabajan el tema en el país (7), no necesariamente se corresponde con la cantidad real de personas que ha ingresado a nuestro territorio en busca de protección, y ello a

consecuencia del miedo a que al ser reconocido como refugiado (a), en un Estado que aún no ofrece protección, esto represente una inseguridad mayor para ellos mismos. A lo cual, se suma la ausencia o poco manejo de conocimiento del tema por los funcionarios, tanto civiles como militares del país, la mayor tendencia a militarizar la frontera, la intención estatal de decretar una suspensión de garantías constitucionales en los Estados fronterizos venezolanos y la falta de documentación adecuada que acredite la condición de solicitante en el país, generando una mayor vulnerabilidad, especialmente, en la zona fronteriza.

Es en este marco, que el presente trabajo, pretende exponer muy sucintamente, la situación actual del derecho a buscar y recibir asilo en Venezuela, para lo cual, nos hemos referido brevemente, al recorrido por la consagración normativa vigente y su contenido obligante para el Estado venezolano, correspondiendo ahora referirnos a las dos fases que han caracterizado la actuación del Estado venezolano en la aplicación de los derechos, que en materia de refugio han sido reconocidos en su ordenamiento, dentro de un Estado Social, de Derecho y Justicia (8), de conformidad a lo dispuesto en nuestra Constitución vigente.

2. De las fases en la implementación de las normas en materia de protección de refugiados

La primera fase corresponde al señalamiento histórico desde el punto de vista normativo de la institución del refugio o asilo en Venezuela, y su correspondencia con determinados hechos, que dieron lugar a la apertura del refugio, como tema de trabajo y postura para las organizaciones de DDHH ante el Estado venezolano.

En este sentido, y a pesar de que Venezuela ya se había adherido al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, la primera fase comienza con un despertar de la necesidad de aplicar, en base al principio de autoejecutividad de los derechos humanos, y ajustar los contenidos de protección dispuestos en los instrumentos internacionales sobre la materia, mediante la creación del órgano administrativo correspondiente y el procedimiento para el estudio y tramitación de las solicitudes, todo ello, a raíz del ingreso al país de personas necesitadas de protección, en virtud de ser perseguidas, o de huir porque su vida, seguridad o integridad y de sus familias estaba

siendo amenazada en su país de origen o residencia - Colombia-.

Uno de los hechos más resaltantes, que originó esta necesidad de revisar las normas y lograr un mayor respeto a los derechos de los refugiados (as), se produjo en el año 1999, cuando nuestro país fue testigo del ingreso de varios grupos de personas necesitadas de protección. De los cuales, un primer grupo, compuesto por cerca de 2.230 personas, entró al territorio venezolano el 02/06/99, un segundo grupo de aproximadamente 650 personas, ingresó al territorio venezolano el 05/06/99, por la zona conocida como La Vaquera, a orillas del Río de Oro, Municipio José María Semprún (Edo. Zulia), y un tercer grupo compuesto por aproximadamente 700 personas, llegó el 29/06/99, a La Vaquera procedente de otras zonas de la misma región,

En los tres casos (9), las familias fueron devueltas confirmándose con relación al primer grupo la voluntariedad de ello y el acceso de las organizaciones de DDHH y el ACNUR, pero con relación a los últimos dos grupos de familias, se efectuaron reuniones a puerta cerrada, entre las autoridades venezolanas y colombianas, excluyendo al ACNUR y a las ONGs, y decidieron devolver a todo el grupo, denominándolos "desplazados en tránsito".

Esta primera fase, de reconocimiento del derecho a buscar y recibir asilo, se caracterizó por el alcance de un mayor contenido normativo de "protección" a refugiados (as) en el Estado venezolano, lo que puede observarse, en el ajuste de las disposiciones de la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas, en adelante LORA, a las disposiciones normativas de protección mínima, dispuestas en los convenios sobre el Derecho Internacional de los Refugiados y Derechos Humanos, especialmente, las disposiciones reconocidas en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, el Protocolo de 1967 y Convenciones Interamericanas, con lo cual se observó, un exitoso mecanismo de participación de la sociedad civil, mediante la intervención de las ONGs y del ACNUR en las discusiones de la citada ley.

Al respecto cabe destacar que, a pesar del logro de una ley respetuosa y acorde con los convenios internacionales de protección a los derechos humanos y al derecho de los refugiados, destacándose avances como por ejemplo, la referida participación de la sociedad civil en el proceso de formación de la ley y el establecimiento de un procedimiento que otorga

todas las garantías de revisión administrativa y acceso a la vía contenciosa, confirmando un real derecho subjetivo para los solicitantes y no un mero trámite discrecional estatal. Sin embargo, y a pesar de ser conocida la necesidad de dar respuesta no sólo a los casos en los que existe persecución como elemento determinante de la petición de refugio, sino también, en aquellos casos, en los que la vida, seguridad o integridad, han sido amenazadas por la violencia generalizada u otras circunstancias que perturban gravemente el orden público, dando origen a la necesidad de cruzar las fronteras y solicitar protección, el Estado omitió la consagración normativa de ampliación de la definición de refugiado (a), contenida en la Declaración de Cartagena.

En conclusión, la primera fase se caracteriza por la normativización, mediante ley orgánica interna (10), de los contenidos de protección dispuestos, principalmente, en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados y su Protocolo. Sin embargo, la aplicación de estas normas no se produjo, dando lugar a un claro incumplimiento del Derecho a buscar y recibir Asilo por parte del Estado venezolano, en virtud, precisamente, de la inaplicación de los contenidos normativos. Todo lo cual, conllevó a la indefensión y flagrante violación a los derechos humanos de los solicitantes de refugio. Lo cual, se comprueba mediante la constatación de hechos tales como:

I La Mora en la instalación y funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados.

I La Negatoria de acceso al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado (a).

I La Falta de documentación adecuada que acreditara la cualidad de solicitante de refugio ante el Estado y por lo cual, los solicitantes eran asumidos como migrantes ilegales, siendo objeto de detenciones y recriminaciones, violando de este modo uno de los principios que informan al asilo o refugio, a saber, la no sanción por presencia ilegal; y poniendo en riesgo de deportación a las personas en virtud de lo mismo, y con ello, el grave riesgo de violación del principio de no devolución, como piedra angular del derecho de asilo o refugio.

I La vulneración del derecho a la personalidad jurídica, en tanto titularidad y ejercicio de derechos ante cualquier Estado o jurisdicción en condiciones de igualdad ante la ley y sin discriminación alguna, debido precisamente a los limitantes formales para el acceso a órganos estatales.

I La falta de respuesta oportuna, la inseguridad jurídica y el riesgo a la seguridad e integridad

personal de los solicitantes que se encuentran en zona fronteriza.

I La afectación en el goce y ejercicio de los DESC, limitando el acceso a los servicios básicos de salud, educación o trabajo que les permita acceder a una vida digna en igualdad de circunstancias a los habitantes del Estado asilante.

Ahora bien, la incipiente segunda fase comienza el 5 de agosto del presente año (11), cuando se instala la "Comisión Nacional para los Refugiados", único órgano administrativo con competencia para estudiar, tramitar y decidir las solicitudes de refugio en Venezuela, integrado por representantes del Ministerio de Interior y Justicia, Defensa y la Cancillería de la República, quien le preside. A este respecto, la LORA-, establece los mecanismos estatales para dar cumplimiento a las normas de protección, a nivel interno, en razón de lo cual, crea esta instancia administrativa y establece el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado (a) en Venezuela.

En este sentido, la segunda fase se asume como un reto y compromiso para el Estado venezolano, en el respeto y garantía del derecho a buscar y recibir asilo, dando respuesta y aplicando las normas aceptadas en su ordenamiento. Asimismo, representa una nueva etapa de esperanza para los, más de mil, solicitantes actuales y los que se presenten, de recibir protección y una respuesta justa. Por último, para las organizaciones de Derechos Humanos que trabajan la materia, representa una etapa de vigilancia, asistencia y seguimiento de las actuaciones estatales, en observancia de las garantías debidas en la declaratoria o no del estatuto de refugiado (a) en Venezuela.

Como veremos, esta nueva fase en la aplicación de las normas protectivas en materia de refugio, comienza con la necesidad de dar respuesta a las solicitudes y con ella, la obligación del Estado venezolano de respetar el debido proceso en el estudio de las mismas. Ahora bien, en este punto deben observarse algunos derechos que insisten a las garantías que ordenan el procedimiento y la adopción de las decisiones, resultan vitales para la emisión de una respuesta justa, dentro de los parámetros de protección a los refugiados (as), en los que encontramos los siguientes:

- El otorgamiento de la documentación adecuada que acredite la cualidad de solicitante, denominado "provisional" por la LORA y con ello, facilitar la movilización o

tránsito, sin el riesgo a ser considerados "migrantes ilegales", lo que a su vez permite o facilita el acceso a los órganos del Poder Público venezolano. Así como, la adopción de medidas, que se consideren necesarias a efectos de la protección de las personas y en este sentido, estudiar las condiciones de seguridad de los solicitantes, especialmente en los casos de residencia en zona fronteriza.

- El respeto al goce y ejercicio del derecho de petición, y a recibir una oportuna y debida respuesta, dentro en el plazo establecido por la ley.
- En consideración a que existen solicitudes formales presentadas desde 1999, notificar de la apertura de su expediente e inicio del procedimiento, a los solicitantes que se encuentran en estos casos.
- El derecho de acceso al procedimiento por sí o por medio de su representante. Así como, a presentar, en cualquier grado del procedimiento, todo hecho o circunstancia que considere apropiado y pertinente para el estudio de su caso.
- El respeto al derecho a la confidencialidad de los datos aportados.
- Derecho a que se amplíe la entrevista en los casos necesarios.
- Derecho a recurrir

De lo expuesto, puede decirse que en efecto el Estado venezolano ha dado un nuevo e importante paso para la implementación de las normas de protección en materia de refugio, pasando de una fase exclusivamente normativa a otra, en la que se han implementado los medios para la "vigencia real" del derecho a buscar y recibir asilo, y con ello, ha dado un mayor margen de observancia a la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, en cumplimiento de la obligación de implementar "medidas legislativas o de otro carácter" que sean necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos, tal como lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 1 y 2.

Puede inferirse, entonces, que existe una clara sujeción del acceso al pleno ejercicio y reconocimiento del derecho de asilo o refugio, al funcionamiento de la Comisión, ajustada al respeto y garantía de los DDHH. Sin lo cual, a los solicitantes sólo les queda la posibilidad de ejercer acciones judiciales tendentes a demandar del Estado, el cumplimiento de las obligaciones asumidas.

De lo expuesto podemos concluir que, para los refugiados el reconocimiento de su derecho a

acceder a un procedimiento justo que decida sus solicitudes y proteja sus derechos humanos reconocidos por Venezuela, en los pactos y convenios internacionales, va más allá de la formalidad empleada por el Estado para normar la figura del refugio, y siguen vigentes la buena fe, el beneficio de la duda y la voluntad política como medios indispensables para lograr que la solidaridad y protección sean más que normas y procedimientos anclados en formalismos sin efectividad.

3. De la situación actual y condiciones de vida

Como sabemos dentro del derecho a buscar y recibir asilo, el principio de no devolución permanece como el pilar fundamental del Derecho Internacional de Refugiados, en tanto garantía de protección a la vida e integridad de los refugiados.

Ahora bien, el desplazamiento forzoso y refugio no son problemas locales o estáticos, razón por la cual, el verdadero desafío en una comunidad globalizada radica en la implementación de una solidaridad internacional fundada en el respeto y vigencia de los DDHH, que abarque integralmente el tratamiento del tema desde una perspectiva de protección de la persona humana a permanecer con seguridad en el país de origen o residencia, - derecho a permanecer-, lo que implica la prevención ante las causas que originan el desplazamiento. Así como, el salir del país de origen o residencia y ser recibido en el país asilante, -derecho a buscar y recibir asilo- lo que supone la protección de la persona durante la etapa en que debe vivir como refugiado en país extranjero, y por último, poder regresar en condiciones de seguridad y dignidad al país de origen o residencia, -derecho a retornar-.

En este contexto, el desarraigo, como principal consecuencia del desplazamiento forzoso y del refugio, es una tragedia humana que requiere de una verdadera nueva forma de solidaridad y protección que abarque desde la protección de los derechos humanos y reducción de las causas que originan los flujos migratorios en los países expulsores, incluyendo la responsabilidad internacional del mismo, hasta un adecuado tratamiento de la situación de refugio en los países asilantes, lo que supone necesariamente la revisión de la definición y alcance de protección actual. Así como, la aprobación de políticas públicas que asuman la ampliación de la definición y la inclusión en las legislaciones, que aún no lo contemplan, del

asilo o refugio como un verdadero derecho subjetivo, con todas las garantías de un debido proceso, accesible y recurrible para el solicitante.

Las consecuencias del desarraigo, con la pérdida de elementos propios y cotidianos que dan a cada persona el sentido de vida, de utilidad y productividad, futuro y perspectivas, origina en los refugiados, un sentido de exclusión y vulnerabilidad en la comunidad receptora. Lo que aunado, a políticas de cierre de fronteras, militarización o medidas de restricción o suspensión de derechos y garantías, sin la adopción de medidas de protección sobre todo en países en donde existe debilidad institucional, en la presencia de órganos civiles del poder público, o inseguridad en sus zonas fronterizas por la presencia de actores armados, deja a los refugiados y defensores de derechos humanos en una grave situación de vulnerabilidad y desamparo.

Las condiciones de vida actuales de los solicitantes de refugio en Venezuela están marcadas por la incertidumbre, y la sobrevivencia denotándose diferencias, según se trate de refugiados urbanos o residentes en zonas rurales fronterizas. En el primero de los casos, las necesidades más urgentes corresponden a la ayuda humanitaria financiera, dado el poco margen de inserción laboral en la sociedad, con el contrapeso de contar con la cercanía de los órganos del Poder Público y la emisión de un documento, que aunque inadecuado, al menos ha servido para dejar constancia de la cualidad de solicitante ante el Estado venezolano.

Los márgenes de inserción laboral, autosostenimiento, y asistencia de los niños al colegio están dados por una mayor dificultad de producción económica, necesidad de acudir a la economía informal, aún en los caos de profesionalización del solicitante, y mayor dificultad para la inscripción en colegios.

En el caso de los solicitantes residentes en zonas rurales fronterizas, representa una mayor necesidad la obtención de un documento que acredite su cualidad de solicitantes, en virtud de la situación propia de inseguridad en la zona, el riesgo a ser considerados "migrantes ilegales" sometidos a deportación, aunado a la limitante de movilización en el país. Igualmente el acceso a los órganos del Poder Público se ve seriamente limitado o dificultado en la medida

en que la mayoría de funcionarios del Estado, desconoce actualmente el contenido de la protección y deberes en materia de refugio, tarea esta que comienza a ser más visible ahora con la instalación y funcionamiento de la Comisión Nacional para los Refugiados, y el aporte en formación que el ACNUR y algunas ONGs están poniendo en marcha actualmente.

Los márgenes de inserción laboral, autosostenimiento, y asistencia de los niños al colegio en la zona fronteriza, específicamente, del Alto Apure están dados por un mayor margen de inserción a la comunidad local de los solicitantes, la inscripción de los niños en los colegios de la zona y un acceso limitado a los servicios de salud, de por sí precarios e insuficientes en la zona.

Por último, las diferencias que se generan el cuanto a los derechos de los solicitantes y refugiados, en virtud de vacíos ley, tiene especial importancia en tanto pueden representar limitaciones más tendentes a la discriminación y desprotección que a la de dar respuesta adecuada a las personas en el contexto de una institución caracterizada por el resguardo. Es en este punto que se diluyen, temas como el de seguridad nacional, militarización, restricción de la definición y contenidos de la protección mínima y tratamiento debido al solicitante y refugiado, tomando en consideración que las políticas migratorias actuales son más tendentes a la limitación de ingreso y permanencia, que a la ampliación de criterios humanitarios, más allá de lo normativo.

En conclusión, es importante que las decisiones que se tomen con respecto a las solicitudes de declaratoria de la condición de refugiado (a), se fundamenten en un estudio detallado de las circunstancias individuales de cada caso, y las causas reales que han originado la huida en el país de origen o residencia. En tal sentido las políticas públicas, la solidaridad y los compromisos de protección de los Estados deben dirigirse al estudio sobre la necesidad de ampliación de la definición de refugiado (a) , el sentido de derecho subjetivo y no meramente discrecional de la institución, así como, la adopción de medidas legislativas o de otros carácter que hagan posible a los solicitantes el autosostenimiento y la oportunidad de reconstruir sus vidas en un ambiente digno, no como carga sino como aporte humano y cultural.

Notas

1. Por la firma del protocolo el Estado venezolano se obliga a la aplicación de los artículos 1 al 34, inclusive de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.
2. Aceptación que se verifico mediante la adhesión al Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.
3. Artículo 69 de la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
4. Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.296 de fecha 3/10/2003.
5. Decreto N° 2.491, de fecha 4 de julio de 2003, publicado en Gaceta oficial N° 37.740, de fecha 28 de julio de 2003.
6. El mecanismo de presentación de las solicitudes se efectuaba, antes de la instalación de la Comisión, median manifestación de la necesidad de protección ante el ACNUR u ONGs quienes remitían la misma, ante la Fiscalía General de la República para la fijación de la fecha de presentación de declaración o entrevista ante el estado
7. Vicaria de Derechos Humanos de Caracas, PROVEA y Servicio Jesuita a Refugiados de Venezuela.
8. Artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
9. Información recopilada por la organización PROVEA en su informe anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Octubre 1999/septiembre 2000.
10. En Venezuela , los Derechos Humanos tienen rango constitucional, de conformidad a con lo dispuesto en el artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
11. Decreto N° 2.539 de fecha 5 de agosto de 2003, publicado en Gaceta Oficial de la República N° 37.748, de fecha 7 de agosto de 2003.

***Bárbara Nava.** Abogada por la Universidad Central de Venezuela. Fue consultora jurídica del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, División de Estudios, resoluciones y dictámenes. Actualmente es Coordinadora del Área Legal y de Protección del Servicio Jesuita a Refugiados de Venezuela, JRS.

* Ponencia presentada en la Conferencia regional "Globalización, migración y derechos humanos", organizada por el Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. Quito - Ecuador. Septiembre 16, 17 y 18 de 2003.