



Informe Especial

Crisis migratoria venezolana y responsabilidad de los Estados

Ligia Bolívar

I) Presentación

II) Caracterización de la situación

El flujo de personas provenientes de Venezuela tomó de sorpresa a la región, al punto de tener dificultades para darle un nombre. Por ello se le ha denominado “éxodo”, “diáspora”, “avalancha”, “salida masiva”, “crisis migratoria”, “estampida”, entre otros. Si bien estas calificaciones sirven para describir la dimensión masiva del fenómeno, no se detiene a apreciar lo que hay detrás del mismo: personas titulares de derechos, con necesidades de protección internacional.

Hasta ahora, los gobiernos de la región se han cuidado en calificar a las personas provenientes de Venezuela, considerándolas “en situación de movilidad humana” y evadiendo así cualquier referencia a su condición de sujetos de derechos.

En tal sentido, el presente trabajo de investigación parte de los siguientes supuestos:

1) El elemento que sirve de base para caracterizar el traslado de una persona de un lugar a otro es su motivación. La motivación puede basarse en:

1.1) Un deseo por mejorar sus condiciones de vida y explorar nuevos horizontes, lo que lo califica como migrante voluntario.

1.2) El temor fundado ante una situación que ponga en peligro su vida, libertad o integridad personal. En este segundo supuesto se ubican dos categorías de migración forzada:

1.2.1.) Desplazamiento forzado, cuando es dentro del territorio nacional;

1.2.2.) Refugio, cuando se produce más allá de la frontera.

2) La condición de refugiados la reconocen los países receptores, pero es inherente a las personas por la motivación de su salida.

3) Aunque en el caso de Venezuela se puede hablar de flujos mixtos, las motivaciones de las personas para abandonar el país se inscriben, mayoritariamente, en la categoría de migración forzada, expresándose principal, mas no exclusivamente, en el traslado fuera de las fronteras nacionales, por lo que, más allá de una cantidad no significativa, no se les puede caracterizar como “migrantes”.

4) Al no tratarse de migrantes voluntarios, deben ser considerados como titulares de derechos específicamente destinados a proteger su condición, es decir, personas con necesidad de protección internacional.

Como se verá a lo largo de este trabajo de investigación, la manera en que se caracteriza el flujo de las personas provenientes de Venezuela, influye en el tipo de políticas públicas con las que están dando respuesta los Estados, los organismos multilaterales y las agencias de cooperación y de trabajo humanitario.

III) Motivaciones para salir

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), ha aplicado su metodología de Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (conocida por sus siglas en inglés DTM)¹ en varios países que están recibiendo a personas provenientes de Venezuela, entre los que se encuentran Argentina, Brasil, Ecuador y Perú. Una de las preguntas formuladas en los cuestionarios se refiere a las motivaciones para salir del país. Los resultados de los DTM aplicados son consistentes en indicar que las razones económicas y laborales constituyen la principal motivación para migrar (más del 60%), seguidas por falta de alimentos

¹ La OIM describe la Matriz de Medición de Desplazamiento (Displacement Tracking Matrix, abreviado “DTM” por sus siglas en inglés) como un sistema destinado a cuantificar y monitorear la movilidad y el desplazamiento humano. Está estrictamente diseñado para sistemática y regularmente capturar, procesar y aclarar la información recogida en todas las regiones del mundo (Norteamérica, Sudamérica, Europa, África, Asia y Oceanía) para así lograr un entendimiento más apropiado de los movimientos y constantes necesidades de poblaciones desplazadas, ya sea que se encuentre en ruta o establecidas.

y medicamentos (25%) y, en tercer lugar, inseguridad y violencia (12%). Otras razones alegadas, en menor medida, incluyen oportunidades de estudio, temor a persecución política, crisis en general.

El primer DTM de Brasil, realizado entre el 25 de enero y el 8 de marzo de 2018, incluyó la pregunta ¿Qué sucedería si regresa a su país?, la cual arrojó los siguientes resultados: hambre 42%; desempleo 32%; inseguridad, violencia, extorsión y miedo de grupos armados 5%.

Tanto la información relativa a las razones para salir de Venezuela, como la referente a las consecuencias de un eventual retorno, indican que se trata, en efecto, de personas que están abandonando el país de manera forzada y que tienen un temor fundado ante hechos que podrían poner en riesgo su vida o integridad personal.

Las motivaciones expresadas por las personas provenientes de Venezuela son consistentes con las cifras disponibles en torno al contexto nacional. En materia económica/laboral, el Fondo Monetario Internacional proyectó una inflación de 1.370.000% para 2018 y de 10.000.000% para 2019. La misma fuente estima la tasa de desempleo de 2018 en 34,3%, llegando a 38% en 2019².

Según el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS), entre enero y octubre de 2018, se registraron 10.773 protestas, ocupando el tema laboral el primer lugar entre mayo y septiembre, seguido por exigencias relacionadas con alimentación, educación y participación política³

En lo que respecta a la inseguridad, en el 2016 Caracas se ubicó en el puesto número 1 de las ciudades más peligrosas del mundo con un total de 130,35 homicidios por cada 100.000 habitantes, al tiempo que Maturín, Ciudad Guayana y Valencia estuvieron en los lugares 6, 8 y 9 respectivamente⁴, de manera que cuatro de las 10 ciudades más peligrosas del mundo se encuentran en Venezuela. Para 2017 Caracas ocupó el segundo lugar y otras 4 ciudades de Venezuela estuvieron entre las 50 más peligrosas del mundo. El registro de 2017 advierte sobre *“La creciente dificultad para reconocer la magnitud de la violencia homicida en Venezuela, además del fenómeno demográfico que está sufriendo ese país”*. Agrega el estudio: *“Desde años anteriores, pero sobre todo en 2017, nos enfrentamos a un nuevo fenómeno que expresa la muy grave crisis que en todos los órdenes que enfrenta Venezuela: la creciente incapacidad de contar a sus muertos. Ante datos oficiales, la información de la prensa sobre el tema en 2017 fue mucho más escasa que en años anteriores, menos periódica y menos específica por lo que hace a la incidencia en las ciudades. Por ello salieron del ranking dos ciudades de Venezuela, sin que tengamos la certeza de que no deberían figurar”*⁵.

04

En 2018, según el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), Caracas tuvo una tasa de 100 muertes violentas por cada 100 mil habitantes, mientras que el estado Aragua subió al primer lugar con una tasa de 168, que lo ubica por encima del máximo alcanzado por la capital en 2016⁶.

A lo anterior se suma el hecho de que, por primera vez, comienza a sistematizarse información que considera a Venezuela como el epicentro del crimen organizado en la región⁷ y que evidencia las alianzas entre minería ilegal, narcotráfico, sectores militares y grupos armados irregulares⁸.

En lo que referente a la salud, en febrero de 2018, cuatro expertos independientes de la ONU advirtieron: *“miles de personas en Venezuela sufren hambre, no tienen acceso a medicamentos esenciales y están*

2 Fondo Monetario Internacional: Perspectivas de la economía mundial: Retos para un crecimiento sostenido - Octubre de 2018. Cuadro del anexo 1.1.3. Economías de las Américas: PIB real, precios al consumidor, saldo en cuenta corriente y desempleo.

3 Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS): Conflictividad social en Venezuela durante octubre de 2018. 13,1118. Disponible en: <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/destacado/protestas-venezuela>

4 Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal: Metodología del ranking (2016) de las 50 ciudades más violentas del mundo. En: <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/ranking-de-ciudades-2017>

5 Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal. Op.cit.

6 Observatorio Venezolano de Violencia: Informe anual 2018.

7 The InSight Crime Foundation: Venezuela: A mafia state? 2018

8 Crisis Group: Una creciente marea de asesinatos en la zona minera del sur de Venezuela. 12 de noviembre, 2018. En: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/rising-tide-murder-venezuelas-mineral-rich-south>

tratando de sobrevivir en una espiral que no parece tener final la situación de salud ha alcanzado niveles intolerables, especialmente para las personas que sufren de enfermedades crónicas y terminales, tales como diabetes, deficiencia renal y cáncer”⁹.

Según datos levantados por una red de organizaciones dedicadas al derecho a la salud, al menos el 60% de la asistencia médica disponible en 2011 se perdió entre 2012 y 2017; la escala de muertes maternas aumentó en 66% y las infantiles en 30% entre 2015 y 2016; un 16% de dializados fallecieron entre 2017 y 2018; más de 79.000 personas con VIH dejaron de recibir antirretrovirales desde 2017, con un aumento de defunciones que pasó de 1.800 en 2014 a más de 5.000 en 2018. La malaria alcanzó los 406 mil casos en 2017 y se esperaba que 2018 cerrara con cerca de un millón de casos; en 2017 se registraron cerca de 11 mil casos de tuberculosis y casi de 10 mil casos de difteria y sarampión¹⁰.

Finalmente, en materia de alimentación, según reportes de Cáritas correspondientes al último trimestre de 2017, el 16.2 % de los niños menores de 5 años tienen desnutrición moderada y severa (desnutrición aguda global); 20.9% de los niños tienen desnutrición leve; 30.3% de los niños están en riesgo de desnutrición (han comenzado a deteriorarse) y 32.6% no tenían déficit nutricional¹¹. En un reporte más reciente, Cáritas registró un 48% de embarazadas con síntomas de desnutrición aguda¹².

Resulta evidente que las razones esgrimidas por los venezolanos para salir del país, tienen bases reales en registros de instituciones de reconocida trayectoria, reflejando una caída sin precedentes en la calidad de vida de la población que se ve forzada a migrar.

IV) Etapas de la migración

Venezuela se ha caracterizado históricamente por ser un país receptor de migrantes y refugiados, con muy poca tradición migratoria, por lo que el fenómeno de movilidad que actualmente enfrenta el país es novedoso e inusual. Si bien la etapa más reciente de este fenómeno es el que ha generado mayor atención a nivel internacional, se trata de un momento precedido por otros de menor magnitud, pero igualmente significativos por sus efectos en el capital humano del país.

A) Identificación de las oleadas migratorias

Sin ánimo de establecer una periodización rígida, se pueden identificar diferentes olas migratorias en la historia reciente de Venezuela:

- **Primera década del siglo XXI:** profesionales altamente calificados que fueron perseguidos y despedidos de la industria petrolera y empresas básicas, quienes migraron a países donde podían ofrecer su talento humano, con garantía de estabilidad, reconocimiento, buena remuneración y libertad. Los países receptores son, principalmente, aquellos con industria petrolera; la forma de llegada fue por ruta aérea. Llegaron con documentos en regla, algún capital producto de la venta de sus propiedades y títulos profesionales.

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Venezuela: “*Alarmantes condiciones de vida se agravan cada día,*” alertan expertos de la ONU. Expertos: Leilani Farha, Relatora Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada; Hilal Elver, Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación; Dainius Pūras, Relator Especial sobre el derecho a la salud; Philip Alston, Relator Especial sobre pobreza extrema y derechos humanos. En: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22646&LangID=S>

¹⁰ Acción Solidaria, Convite, Senos Ayuda y otros: Emergencia Humanitaria Compleja. Derecho a la salud. Reporte nacional, septiembre 2018.

¹¹ Cáritas Venezuela: Monitoreo de la Situación Nutricional en Niños Menores de 5 años Venezuela: Dto. Capital, Vargas, Miranda, Zulia, Lara, Carabobo, Bolívar. Septiembre-Diciembre 2017. En: <http://caritasvenezuela.org/wp-content/uploads/2018/05/5to-Bolet%C3%ADn-Monitoreo-de-la-Situaci%C3%B3n-Nutricional.compressed.pdf>

¹² Cáritas Venezuela: 48% de las embarazadas evaluadas presentan “desnutrición aguda”. En: <https://es.aleteia.org/2018/10/25/caritas-venezuela-48-de-las-embarazadas-evaluadas-presentan-desnutricion-aguda/>

- **A partir de 2007:** después de ser derrotada la consulta para la reforma constitucional, el gobierno desarrolla diferentes mecanismos ilegales para avanzar en el llamado “Socialismo del Siglo XXI”, lo cual genera alarma en el sector empresarial; en esta etapa se produce la migración de inversionistas nacionales que prefieren trasladar su capital a otros países. La recepción de este sector se produce principalmente en algunos estados de los EEUU y países de rápido crecimiento en inversiones en el sector servicios e inmobiliario, como Panamá, Colombia, Costa Rica, entre otros, mediante vía aérea. Llegaron con capital para invertir, producto de la venta de sus activos en Venezuela.
- **Comienzos de la segunda década del siglo XXI:** aumenta la migración de profesionales y otras personas de clase media, con menor poder adquisitivo, pero con posibilidad de establecerse en países de la región, a los cuales se trasladan por vía aérea o terrestre segura; esto es, con documentos en regla. Esta etapa presenta una mayor cantidad de hijos de migrantes que regresan a otros países, fundamentalmente europeos, gracias a la posibilidad de gestionar otra nacionalidad. Llegan con recursos limitados, producto de la venta de algunos activos; muchos no logran vender sus inmuebles o lo hacen por precio muy inferior al esperado, debido a la fuerte caída del mercado inmobiliario.
- **Desde 2016:** emerge un nuevo tipo de migrante, con un perfil socioeconómico más modesto, sin nivel profesional, que se traslada a países cercanos mediante rutas terrestres seguras o no y expuesto a mayores niveles de vulnerabilidad, con frecuencia sin documentos de viaje. Se trata de los receptores directos de las consecuencias más severas de la crisis en áreas como salud y alimentación; generalmente son personas que no tienen posibilidades de insertarse en los países de acogida, a menos que reciban algún tipo de apoyo. Viajan con pocas pertenencias, escasos recursos y, con frecuencia, parando en diferentes ciudades para hacer trabajos temporales que les permitan seguir su rumbo hasta el destino final.

06

Se observa cómo, en cuestión de dos décadas, el perfil del venezolano que sale del país ha pasado de mayor a menor preparación y nivel socioeconómico, y de menor a mayor grado de necesidad y vulnerabilidad, constituyendo lo que la vocera de ACNUR calificó como “uno de los mayores éxodos de población en la región desde la creación de ACNUR en 1950”¹³.

B) Caracterización de la crisis migratoria y su relación con la crisis político-económica

Al momento de preparar este informe, el más reciente reporte de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)¹⁴, refleja registros hasta septiembre de 2018, con los resultados que se presentan en el gráfico que presentaremos a continuación. El gráfico es consistente con las etapas de flujo migratorio identificadas en la sección anterior, toda vez que el destino Norteamérica se muestra estable a lo largo de la primera década del siglo XXI, mientras que se observa un dramático incremento de la población que sale hacia países de Sudamérica en los últimos años.

Los destinos destacados son los 19 países que concentran la mayor cantidad del flujo de personas provenientes de Venezuela: Argentina, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos de América, Italia, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.

En enero de 2019, ACNUR informó que la cifra de migrantes y refugiados había alcanzado los 3,4 millones¹⁵, al tiempo que proyecciones de la ONU para 2019, estiman que la cifra podría llegar a los 5,3

¹³ ACNUR: Pedimos a los gobiernos adoptar respuestas de protección a los venezolanos. Video en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=56&v=YOW5_6PNLhg

¹⁴ Organización Internacional para las Migraciones: Tendencias Migratorias Nacionales en Américas ☒ Venezuela. Septiembre, 2018. En: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela-Septiembre_2018.pdf

¹⁵ Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes en Venezuela. En: <https://r4v.info/es/documents/download/68070>

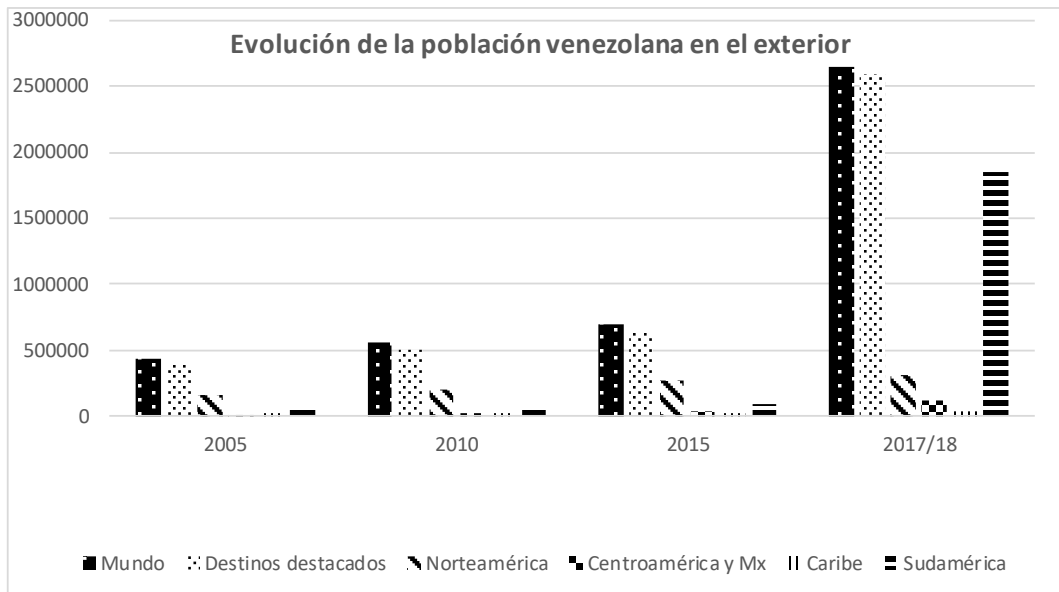


Gráfico propio con datos de la Organización Internacional para las Migraciones

millones de personas para finales de 2019¹⁶. Sin duda, se trata del mayor flujo de personas en la historia del continente.

Los picos en el flujo de personas provenientes de Venezuela han estado asociados a eventos de carácter político o económico en el país y a cambios en las políticas migratorias de algunos países receptores. De esta manera, es posible identificar incrementos significativos que coinciden con:

- Suspensión del referendo revocatorio – octubre 2016
- Evento de votación de asamblea constituyente - 30 de julio 2017
- Evento de votación presidencial mayo 2018
- Reconversión monetaria y anuncios económicos agosto 2018
- Anuncios y cambios en Ecuador y Perú jul-set 2018

07



Fuente: Torino Economics, agencias migratorias.
Nota: Series representan promedios móviles de 3 meses.

16 Noticias ONU: La ONU pide negociaciones políticas “inclusivas y creíbles” en Venezuela. En: <https://news.un.org/es/story/2019/01/1449862>

Como puede observarse en la gráfica sobre la relación entre salarios y salida de venezolanos, los picos del flujo de personas están relacionados con las fechas de los eventos antes identificados, por lo que es posible predecir que la turbulencia política esperada en 2019, sumada al acelerado deterioro del salario como consecuencia de la hiperinflación, presentará nuevos y significativos incrementos en la cantidad de personas que abandonan Venezuela de manera forzada.

V) Riesgos enfrentados por sectores vulnerables

Los sectores tradicionalmente vulnerables están expuestos a riesgos adicionales cuando se enfrentan a una situación de migración forzada. A continuación, se presenta un recuento de las principales situaciones que enfrentan algunos de estos sectores en el proceso de salida de Venezuela.

A) Niños, niñas y adolescentes

Se han registrado casos de niños no acompañados o viajando con adultos que no son sus representantes, en Pacaraima (al menos 27 casos, más 224 casos de adultos que afirmaron que viajan con niños que no son sus hijos)¹⁷, diferentes puntos de Colombia (con unos 400 casos)¹⁸ y Guayaquil (con 15 casos)¹⁹. Existe un protocolo para la atención de niños, niñas y adolescentes que viajan sin la compañía de un adulto responsable²⁰ y, en efecto, este se ha aplicado en los países receptores. Sin embargo, no deja de ser una situación preocupante, toda vez que los menores no acompañados están más expuestos al tráfico y la trata.

Aunque en la elaboración de este informe, diversas personas entrevistadas manifestaron preocupación por el tema de la trata, no existe información sistematizada que permita tener una noción sobre las dimensiones del problema. Ha habido reportes de rescate de al menos 12 menores sometidos a trata para fines de explotación sexual en **Perú**, entre abril y julio de 2018²¹. Por su parte, la ONG Unión Venezolana en Perú, que congrega a parte de la comunidad venezolana en Perú, afirma recibir entre 5 y 10 denuncias semanales de jóvenes víctimas sometidas a trata para fines de explotación sexual, algunas de las cuales son menores de edad²². En febrero de 2019, el Ministro de Seguridad Nacional de Trinidad y Tobago, anunció el rescate de 19 niñas y adolescentes venezolanas, con edades comprendidas entre los 15 y 19 años; según las autoridades trinitarias, esta sería la mayor operación de trata de personas y esclavas sexuales detectada en el país²³.

En el caso de **Colombia**, en la región del Catatumbo (Norte de Santander), donde persiste una situación de conflicto armado, se presenta una práctica que incluye, no solo la explotación sexual, sino también el sometimiento de niños y adolescentes a situaciones análogas a la esclavitud. De acuerdo con una misión conjunta a Catatumbo por parte de ACNUR, NRC, OCHA, PMA, SJR y la Misión de Verificación ONU, realizada en septiembre de 2018, se pudo constatar que:

17 Según testimonio de integrante de la Red de Casas Don Bosco Venezuela, quien viajó a la frontera con Brasil en mayo de 2018. Esta información es consistente con lo registrado en la matriz seguimiento de desplazamiento, ronda 2 sobre migrantes venezolanos en Brasil, la cual reportó 27 menores de edad que no están acompañados por ningún adulto. Ver: Monitoreo del flujo migratorio venezolano, con énfasis en niñez y adolescencia. Ronda 2. En: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/DTM%20Brasil%20Ronda%20II%202018%20Esp.pdf

18 En entrevista con el investigador Juan Navarrete, se pudo conocer que las organizaciones humanitarias internacionales que brindan acompañamiento a los caminantes, habían identificado hasta noviembre de 2018, unos 400 niños no acompañados.

19 Entrevista con representante de la organización Hogar de Cristo, de Guayaquil, enero de 2019.

20 Ver, por ejemplo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: Guía para autoridades sobre identificación y abordaje de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en riesgo de trata de personas. s/f

21 Ver, por ejemplo: <https://www.panorama.com.ve/sucesos/Rescatan-a-12-venezolanas-victimas-de-trata-sexual-en-Peru-20180705-0064.html>; <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/16836-rescatan-a-15-victimas-de-trata-de-personas-en-tumbes>; <https://elcomercio.pe/lima/redes-trata-captan-enganos-venezolanas-noticia-516865>

22 El Comercio: Redes de trata captan con engaños a venezolanas. En: <https://elcomercio.pe/lima/redes-trata-captan-enganos-venezolanas-noticia-516865>

23 Trinidad & Tobago Guardian: Rescued Venezuelan girls in 'safe houses'. En: <https://www.guardian.co.tt/news/rescued-venezuelan-girls-in-safe-houses-6.2.775613.d4386adb28>

La presencia y accionar de actores armados tiene en riesgo de reclutamiento y vinculación en actividades ilícitas y explotación sexual de menores venezolanos que están desescolarizados por dificultades de acceso a la educación.

Trabajo y explotación sexual por supervivencia, incluso trata de personas, controladas por grupos armados con repercusiones en salud pública (ETS). Se reportan casos de violencia/abuso sexual contra mujeres y menores venezolanas por miembros de las comunidades de acogida y actores armados²⁴.

Una tercera amenaza para la niñez venezolana fuera de Venezuela, es el riesgo de apatridia, que se presenta especialmente en Colombia y República Dominicana.

Según un análisis de la organización colombiana DeJusticia, se estima que, hasta octubre de 2018, habrían ingresado a Colombia unas 8.200 mujeres venezolanas embarazadas²⁵. En estos casos, para que el niño sea reconocido como colombiano, es necesario que *“alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento”*²⁶. Aunque parece un requisito de fácil cumplimiento, lo cierto es que la mayoría de estas madres se encuentran sin un estado migratorio regular y, por tanto, no cuentan con domicilio registrado en el país. Además, hasta el presente no queda claro si el Permiso Especial de Permanencia emitido por las autoridades de Migración Colombia, se considera un documento que satisface la condición de contar con un domicilio.

Existen dos vías para formalizar el registro de un niño de padres venezolanos nacido en Colombia. Una es la inscripción ante una sede consular de Venezuela en ese país. La segunda es mediante el procedimiento establecido en la Circular 168 de 2017 de la Registraduría Nacional de Estado Civil, para certificar apatridia y solicitar el reconocimiento por parte del Estado Colombiano. Lo cierto es que ambos procedimientos requieren una serie de trámites que están fuera del alcance de las familias afectadas.

En el caso de **República Dominicana**, el riesgo de apatridia se manifiesta de diversas formas. Desde 2010, la Constitución dominicana, introdujo la restricción al “jus soli” del derecho a la nacionalidad, al señalar en su artículo 18.3 que no son dominicanos los nacidos en territorio dominicano de padres con condición migratoria “irregular”. En consecuencia, todo niño nacido luego de la Constitución de 2010 no es dominicano y es registrado en el llamado Libro de Extranjeros que custodia el Registro Civil Dominicano y que se encuentra en todos los hospitales. Según una abogada experta en el tema, “este libro no indica nacionalidad, solo identidad, e indica también nombre de los padres y nacionalidad de estos”²⁷.
Agrega Pelletier:

Debe registrarse al niño-a al consulado venezolano en República Dominicana para obtener su nacionalidad venezolana. Si el consulado tiene trabas (no tiene papel para emitir acta de nacimiento, el costo del acta de nacimiento es muy alto, pasaporte vencido o perdido o robado de madre o padres, trámites en el registro tardío de nacimiento, etc.), podría haber un “riesgo de apatridia” del niño-a por el no registro por razones materiales del consulado venezolano.

Más riesgo lo tienen las personas venezolanas que son refugiadas en República Dominicana, pues no pueden acercarse al consulado venezolano. Ante la política de nacionalidad del Estado dominicano, no son dominicanos, tampoco podrían obtener la nacionalidad dominicana al nacer, por encontrarse la madre o padres en condición migratoria irregular.

En tal sentido, la apatridia es un riesgo presente para miles de niños cuyos padres venezolanos se encuentran en una condición migratoria no regular en los países receptores.

24 Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios: Colombia: Doble afectación en la subregión del Catatumbo (Norte de Santander) (conflicto armado y Flujos Migratorios Mixtos) 25 al 29 de Septiembre 2018. En: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-doble-afectaci-n-en-la-subregi-n-del-catatumbo-norte-de-santander-conflicto>

25 DeJusticia: Los bebés sin patria que podría dejar el éxodo venezolano en Colombia. En: <https://www.dejusticia.org/los-bebes-sin-patria-que-podria-dejar-el-exodo-venezolano-en-colombia/>

26 Artículo 96 de la Constitución de Colombia.

27 Entrevista con la abogada Paola Pelletier, defensora de derechos humanos y experta dominicana en temas migratorios, realizada el 26 de diciembre de 2018.

B) Pueblos indígenas

El principal problema que enfrentan los indígenas que han salido de territorio venezolano es el desconocimiento de su condición como pueblo indígena. Esta situación se presenta con los Warao en Brasil y los Yukpa en Colombia. Se tiene registro de población Warao en Brasil (Roraima) desde 2014. En 2016 hubo un intento de deportación masiva de unos 450 indígenas. Parte de esta población se percibe a sí misma como pendular, es decir, sin vocación de permanencia en territorio brasileño, al que acuden en busca de alimentos y atención médica. Dos Matrices Seguimiento de Desplazamiento²⁸ (DTM, por sus siglas en inglés) de población venezolana en el estado de Roraima, Brasil, arrojaron un 3% de entrevistados de la etnia Warao, lo cual constituye una proporción significativa, si se toma en cuenta que el total de población Warao se estima en unas 40 mil personas, que corresponderían al 0,13% de la población de Venezuela. Para mediados de 2018 y después de dos años de presencia en Brasil, la población Warao en Roraima se encontraba alojada en dos gimnasios deportivos; actualmente se encuentran en varios refugios, todos en zona urbana. Organizaciones de Brasil han advertido que: *“el Estado brasileño se resiste aún en reconocer a las familias Warao y E’ñepá como pueblos indígenas sujetos de derechos específicos y colectivos reconocidos en la Constitución Federal de Brasil y en instrumentos de derecho internacional”*²⁹. En tal sentido, un informe de la OIM publicado en julio de 2018, concluyó que *“a los indígenas migrantes les son aplicables todos los derechos garantizados a los indígenas nacionales, como el acceso al subsistema de salud indígena, el derecho a la documentación, la nacionalidad, la vivienda y la autodeterminación, así como el derecho de transitar por fronteras y de estar en la ciudad y tener acceso a las políticas sociales destinadas a los pueblos indígenas”*³⁰.

En cuanto a la población Yukpa, para enero de 2019, unas 36 familias con un total de 84 personas habitaban en el barrio Nuevo Escobal de Cúcuta³¹. Por otra parte, un grupo más numeroso, estimado en más de 400 Yukpas, estuvo viviendo debajo del puente internacional Francisco de Paula Santander; en marzo de 2018 fueron desalojados y retornados a territorio venezolano por las autoridades colombianas. Sin embargo, un grupo permaneció en Colombia y otros han retornado, sin que se haya dado una respuesta integral y duradera a su situación. Hasta el presente, el Estado colombiano no los reconoce como pueblo indígena binacional, lo cual los coloca en una situación de precariedad, al no tener acceso a los derechos básicos que forzaron su migración.

10

En mayo de 2018, dos caciques Yukpa, con apoyo del Servicio Jesuita para los Refugiados (SJR), presentaron una acción de tutela a favor de la población Yukpa, en la que se solicitaba su reconocimiento como pueblo indígena binacional, el acceso a derechos como salud, saneamiento y asistencia humanitaria. La solicitud fue negada en primera instancia por el Juzgado Primero de Familia de Cúcuta, y posteriormente en segunda instancia, lo que llevó a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), el SJR y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia) a acudir a la Corte Constitucional, ante la cual se presentó una solicitud de selección, para que la Corte se avocara al conocimiento de la causa, pero no fue seleccionada. La Procuraduría y la Defensoría del Pueblo intervinieron en este momento de la causa, para solicitar nuevamente la selección del caso por parte de la Corte Constitucional mediante un recurso de insistencia, pero nuevamente no fue seleccionada la tutela. En vista de la ausencia de respuesta nacional, las organizaciones acudieron ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ante la cual solicitaron unas medidas cautelares. A la fecha de cierre de este informe, la CIDH no había decidido la solicitud³².

La población Wayúu también ha sido forzada a migrar de sus territorios en el lado venezolano. Por

28 OIM: DTM Brasil “N°1 Monitoramento do Fluxo Migratório Venezuelano, en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/imagenes/Asistencia%20a%20detenidos/MDH_OIM_DTM_Brasil_N1.pdf; BRASIL “N°2 MONITOREO DE FLUJO MIGRATORIO VENEZOLANO Con énfasis en niñez y adolescencia, en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/DTM%20Brasil%20Ronda%20II%202018%20Esp.pdf

29 Serviço Jesuíta a Migrante e Refugiados (SJM). Intervención en la audiencia “Situación de derechos humanos de personas venezolanas en el contexto de la movilidad humana en las Américas”, 168 periodo sesiones, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Santo Domingo, mayo 2018.

30 Organização Internacional para as Migrações (OIM): Aspectos jurídicos da atenção aos indígenas migrantes da Venezuela para o Brasil / Erika Yamada, Marcelo Torelly, organizadores. “Brasília : Agência das Nações Unidas para as Migrações, 2018. En: <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/2018/BRL-OIM%20004.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Traducción propia.

31 Proyecto Migración Venezuela: Yukpas venezolanos: sobrevivir lejos de la serranía. En: <https://migravenezuela.com/web/articulo/yukpas-venezolanos-en-cucuta/846>

32 Entrevista con la abogada Silvia Ruiz, de DeJusticia, 11 de febrero de 2019.

tratarse de un pueblo indígena que históricamente ha sido reconocido como grupo binacional, no enfrenta el mismo tipo de dificultades que los Warao y los Yukpa. Sin embargo, la falta de documentación y la ausencia de diligencia debida por parte de las autoridades colombianas para otorgarles documentos, los enfrentan a situaciones de precariedad, tal como lo reporta ACNUR Colombia:

La condición nómada de los wayuu puede implicar que muchos no posean la documentación de identidad legal requerida para acceder a los servicios en el lado colombiano de la frontera. Esto significa que cuando los wayuu llegan o vuelven a La Guajira, a menudo deshidratados, desnutridos y cargando solamente la ropa que llevan puesta, se enfrentan a una serie de barreras específicas para acceder a los centros de salud e inscribir a sus hijos en las escuelas primarias.³³

Al cierre de este informe, el pueblo Pemón se sumó al fenómeno de la migración forzada. En el marco de las movilizaciones realizadas a nivel nacional para exigir el ingreso de la ayuda internacional, el 22 de febrero de 2019 la comunidad de Kumarakapai (San Francisco de Yurunaní, municipio Gran Sabana, estado Bolívar) intentó impedir el paso de vehículos militares que obstaculizarían el ingreso de la ayuda por la frontera con Brasil, siendo repelidos con armas de fuego, con el resultado de una indígena fallecida y 14 heridos; la mayoría de los heridos tuvo que ser trasladada a Boa Vista, en Brasil, debido a la carencia de insumos para su atención en el hospital de Santa Elena. Al día siguiente se realizaron protestas en Santa Elena de Uairén (municipio Gran Sabana), con resultado de tres fallecidos, 58 detenidos, incluyendo 16 indígenas y 4 menores de edad, y una implacable persecución contra la población mayoritariamente indígena de esa localidad. Varios dirigentes pemones optaron por ponerse a resguardo y se inició el proceso de migración forzada de los pemones hacia Brasil, pese a que se había ordenado el cierre de la frontera desde el 21 de febrero. El Serviço Jesuíta a Migrante e Refugiados de Brasil (SJMR Brasil) estima que al menos 560 Pemones ingresaron a Brasil después del fin de semana del 22-23 de febrero³⁴; para ese mismo período, 6 indígenas fallecieron como consecuencia de heridas de bala recibidas. El 28 de febrero, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), acordó medidas cautelares a favor de un grupo de indígenas Pemón y un defensor indígena baré³⁵.

Un dato que llama la atención, es que, según el tercer DTM de Perú hay un 4,7% de personas provenientes de Venezuela que se autoidentifican como indígenas, aunque no se cuenta con información detallada sobre el grupo étnico al cual pertenecerían³⁶.

C) Mujeres

Al igual que en el caso de la niñez y adolescencia, una de los principales riesgos enfrentados por la población femenina es el de trata, bien sea con fines de explotación sexual o para el sometimiento a alguna otra modalidad de esclavitud moderna. Sin embargo, más allá de las preocupaciones expresadas al respecto por diferentes entrevistados, se crece de información sistemática sobre la materia.

Existen versiones según las cuales la venta de cabello en el sector La Parada, Norte de Santander, es manejada por mafias que usan esta actividad como fachada para reclutar a jóvenes para la explotación sexual. Sin embargo, no fue posible corroborar esta información por parte de fuentes confiables, ya que, más allá de rumores, no hay registro de denuncias por parte de posibles víctimas ante las organizaciones de protección. Sin embargo, consideramos pertinente reflejar esta información, para mantener atención sobre esta posible práctica.

Según un reporte de InSight Crime, desde 2016, el 75% de las víctimas de trata en Colombia son de

33 ACNUR: ACNUR ayuda a niños indígenas venezolanos a continuar su educación en Colombia. En: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/6/5b16fb684/acnur-ayuda-a-ninos-indigenas-venezolanos-a-continuar-su-educacion-en-colombia.html>

34 Información aportada por Javier Cortegoso, Coordinador de la Red Jesuita con Migrantes para Latinoamérica y el Caribe

35 CIDH solicita a Venezuela adoptar medidas de protección para indígenas Pemón y un defensor indígena baré. En: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/056.asp>

36 OIM: Matriz de Seguimiento del Desplazamiento (DTM) Ronda 3, Perú. En: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/imagenes/Asistencia%20a%20detenidos/DTM_R3_FlowMonitoring_OIMPeru.pdf

nacionalidad venezolana³⁷. La gran mayoría de las víctimas de trata y explotación sexual son mujeres. Un factor que favorece la trata, es la imposición de mayores restricciones a los venezolanos para moverse por otros países de la región, ya que se ven forzados a usar vías irregulares, en las que están más expuestos a las organizaciones criminales, tal como lo asegura el Coordinador del Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) en Norte de Santander: “*existen controles de armados en las trochas, que piden a cambio dinero, o en su defecto el celular o favores sexuales.*”³⁸. El SJR Colombia ha recibido denuncias directas de víctimas de estas prácticas.

La mayoría de la información disponible proviene de medios de comunicación. Según un reporte del medio digital Efecto Cocuyo, entre marzo y noviembre de 2018 se registraron 188 venezolanas víctimas de trata de personas según países: Colombia: 88; Perú: 32, México: 11, Panamá: 12, República Dominicana: 6, Ecuador: 7, España: 17 y Austria: 15³⁹. Sin embargo, según un portavoz de la Policía Nacional de República Dominicana, solo en mayo de 2018 fueron rescatadas 21 mujeres de nacionalidad venezolana⁴⁰, lo que evidencia el alto subregistro de este fenómeno delictivo. De hecho, según un informe interagencial de Naciones Unidas publicado en mayo de 2018, se estima que 2% de las mujeres venezolanas que salen del país, con edades comprendidas entre 15 y 49 años, podrían ser sobrevivientes de violencia sexual⁴¹.

D) Población LGBTI

La organización Caribe Afirmativo de Colombia, afirma que la principal motivación de las personas LGBTI venezolanas para migrar a Colombia es la percepción de que existe un marco jurídico más garante de sus derechos en ese país; paradójicamente, advierte la organización, “*las personas LGBT migrantes venezolanas tienen por lo menos un doble riesgo de vulnerabilidad, por ser migrantes y por su orientación sexual e identidad de género, que son muchas veces motivos de discriminación y exclusión social*”⁴².

Por otra parte, la imposición de medidas más restrictivas para migrar de manera regular, llevan a las personas LGBTI a ingresar por vías informales, lo que las expone a otros riesgos: “*existen casos de mujeres trans que intentando ingresar al país por estas otras rutas, han sido secuestradas por redes de tratas de persona, que terminan forzándolas a ejercer el trabajo sexual y coartando su libertad individual*”⁴³.

Otro reto que enfrentan las personas LGBTI en las comunidades de acogida, es la ausencia de programas que tomen en cuenta la diversidad sexual como un componente de la integración. Con frecuencia, los programas están diseñados para brindar apoyo a familias heteroparentales, por lo que los albergues, subsidios y otras formas de asistencia no consideran la especificidad de las parejas del mismo sexo y familias homoparentales.

En algunos países, las organizaciones que defienden los derechos de las personas LGBTI, están adaptando sus prácticas de trabajo para brindar una adecuada acogida a quienes migran de manera forzada desde Venezuela. Tal es el caso de Diálogo Diverso en Ecuador, organización que ha venido promoviendo la acogida de las familias homoparentales venezolanas y a las cuales se les otorgan beneficios especiales, incluyéndolas dentro de su campo de protección.

Finalmente, una motivación frecuente de las personas LGBTI para migrar se relaciona con la posibilidad de conseguir el tratamiento médico para quienes viven con VIH/SIDA. Para Danilo Manzano,

37 InSight Crime: Aumentan casos de migrantes venezolanos víctimas de trata en Colombia. En: <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/aumentan-casos-de-migrantes-venezolanos-victimas-de-trata-en-colombia/>

38 Entrevista con Oscar Calderón, Coordinador del Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) en Norte de Santander. Realizada el 2 de enero de 2019.

39 Efecto Cocuyo: Al menos 188 venezolanas rescatadas este año tras ser explotadas sexualmente en 8 países. En: <http://efectococuyo.com/la-humanidad/al-menos-188-venezolanas-rescatadas-este-ano-tras-ser-explotadas-sexualmente-en-8-paises/>

40 Notiamérica: Rescatan a 25 mujeres obligadas a prostituirse en República Dominicana. En: <https://www.notimerica.com/sociedad/noticia-rescatan-25-mujeres-eran-obligadas-prostituirse-republica-dominicana-20180509225733.html>

41 Datos aportados por UNFPA. En: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/65109>

42 Caribe Afirmativo: Recomendaciones para la CIDH y la ACNUR sobre la situación de Venezuela para las personas LGBTI. En: <http://caribeafirmativo.lgbt/2018/09/19/recomendaciones-la-cidh-la-acnur-la-situacion-venezuela-las-personas-lgbti/>

43 Caribe Afirmativo, op. cit.

defensor de derechos de las personas LGBTI en Ecuador, “cuando ya la condición de salud es evidente, al convivir con una enfermedad, la situación de la persona se ve en mayor riesgo. Muchas personas LGBTI viven con VIH y esa es la razón que les impulsa a venir para lograr su tratamiento. Al establecerse en alguna ciudad la falta de redes LGBTI de apoyo es evidente () Personas que viven con VIH que por la falta de medicamentos prácticamente han llegado con sus últimas fuerzas y ya en evidente fase SIDA. Tienen temor de acercarse al servicio médico porque en muchos de los casos les niegan el tratamiento al escuchar su acento. Algunxs Funcionarixs públicxs deciden de forma cruel quién vive y quién no. Las personas tratan de esconder su orientación sexual ya que ese dato les pone en mayor riesgo frente a la posibilidad de acceder al tratamiento”⁴⁴.

VI) Respuesta internacional

La respuesta internacional a la crisis de movilidad humana venezolana, con excepción de los órganos de protección de derechos humanos internacionales (ACNUR y OACNUDH) y regionales (CIDH), ha sido tardía, dispersa y con un limitado enfoque de protección.

A) Organismos internacionales

En marzo de 2018, ACNUR sentó un importante hito al publicar la Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos, alentando a los Estados a aplicar la definición regional de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena, “incluso como base para tramitar los casos de forma acelerada y simplificada”⁴⁵.

La definición ampliada de refugiado contenida en el párrafo tercero de la Declaración establece: “De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”⁴⁶. De esta manera, ACNUR reconoce la existencia de una situación de violación masiva de derechos humanos y de circunstancias que han perturbado el orden público en Venezuela, lo que hace necesario considerar a sus ciudadanos como titulares de medidas especiales de protección.

13

En consonancia con la nota de orientación, ACNUR hizo un llamamiento para recaudar 46,1 millones de dólares, con el objeto de atender las necesidades de protección internacional de las personas provenientes de Venezuela durante 2018. La respuesta internacional no pudo ser menos alentadora; hasta agosto de ese año, solo se había recaudado 24,9 millones, equivalente al 54% de lo esperado. A pesar del poco acompañamiento internacional a los llamados de ACNUR a lo largo de 2018, la Oficina siguió levantando información y alertas sobre la situación. Algunos hitos son:

- Se publica el informe Tendencias Globales. Desplazamiento Forzado 2017⁴⁷, que ubica a la nacionalidad venezolana como la cuarta en mayor demanda de refugio en el mundo, solo superada por tres países en guerra: Afganistán, Irak y Siria.
- Octubre 2018, Filippo Grandi, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados visita Colombia, Argentina, Perú y Ecuador, pudiendo constatar sobre el terreno “la complejidad” de la situación que enfrentan las personas provenientes de Venezuela.
- Diciembre 2018, ACNUR, conjuntamente con la OIM, lanza el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes, que aspira contar con 738 millones de dólares para el año 2019, para atender a 2,7 millones de personas provenientes de Venezuela en 16 países y a las comunidades de acogida.

44 Entrevista con Danilo Manzano, director de Diálogo Diverso, Ecuador, realizada el 30 de enero de 2019.

45 ACNUR: Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos. Marzo de 2018.

46 Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, 22 de noviembre de 1984, <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf>. Énfasis añadido.

47 Disponible en: <https://www.acnur.org/stats/globaltrends/5b2956a04/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2017.html>

De los 738 millones de dólares esperados para 2019, 146 millones serían para las operaciones de ACNUR. Sin embargo, hasta el 25 de febrero de 2019, solo se había recaudado el 7% de lo requerido⁴⁸, repitiéndose la lenta y deficiente respuesta de los Estados para hacer frente a esta crisis.

En abril de 2018, a instancias del Secretario General de la ONU, se crea la Plataforma Regional de Coordinación Intragencial, en la que participan 17 agencias de la ONU, 15 ONGs, donantes, instituciones financieras internacionales y el Movimiento de la Cruz Roja. La plataforma tiene por objeto *“abordar las necesidades de protección, asistencia e integración tanto de los refugiados como de los migrantes venezolanos en los Estados afectados de América Latina y el Caribe, mediante el complemento y fortalecimiento de las respuestas nacionales y regionales de los gobiernos, en consonancia con los principios descritos en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes”*⁴⁹.

La Plataforma ha avanzado en aspectos como la producción y publicación de información que facilita la obtención de una visión panorámica sobre los flujos de personas provenientes de Venezuela en la región y sus características y, en algunos casos, ha servido como un espacio de encuentro para los actores que brindan apoyo a nivel nacional. Sin embargo, la capacidad de coordinación nacional varía de país en país y con ella la posibilidad de respuestas prácticas y efectivas desde una perspectiva de protección.

Por su parte, la OIM hizo uso de su metodología DTM para monitorear los flujos de personas provenientes de Venezuela, por primera vez en el segundo semestre de 2017, en la frontera Ecuador-Perú⁵⁰. Desde entonces, el organismo se ha incorporado gradualmente al trabajo de apoyo a las personas provenientes de Venezuela.

Un paso que podría facilitar la coordinación de tareas, fue el nombramiento del guatemalteco Eduardo Stein como Representante Especial conjunto para los refugiados y migrantes venezolanos en América Latina, en septiembre de 2018. Según comunicado conjunto de ACNUR OIM, el representante Especial: *“promoverá un enfoque regional coherente y armonizado de la situación de Venezuela” en coordinación con los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales y otras partes interesadas relevantes, y “trabjará para promover el diálogo y el consenso necesarios para la respuesta humanitaria, incluido el acceso al territorio, la protección de los refugiados, los arreglos legales para la estadia y la identificación de soluciones para los refugiados y migrantes venezolanos”*⁵¹.

Si bien es cierto que los esfuerzos por asegurar un enfoque “coherente y armonizado” han logrado algunos avances a nivel de agencias e instituciones, no puede decirse lo mismo en cuanto al segundo objetivo que debe apuntar a soluciones duraderas y desde un enfoque de protección por parte de los Estados. Como se verá más adelante, este es el gran vacío de la respuesta regional a la crisis de flujo de personas provenientes de Venezuela.

En lo que respecta a la OACNUDH, esta relevó la situación de los migrantes forzados y refugiados venezolanos en su informe publicado en junio de 2018⁵² y desde entonces ha mantenido la atención en el tema. Igualmente, en septiembre de 2018, el Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los migrantes hizo un llamado para *“reforzar la cooperación regional y a aumentar el apoyo internacional para garantizar derechos de migrantes de Venezuela”*⁵³.

Sin duda, la CIDH ha brindado una atención temprana y sostenida a la crisis de migración forzada y refugio en Venezuela. En enero de 2017 el órgano interamericano emitió un comunicado en el cual expresa

48 UNHCR: Venezuela situation. Last update March 2019. En: <https://data2.unhcr.org/es/documents/download/68394>

49 Plataforma Regional de Coordinación Intragencial <https://data2.unhcr.org/es/situations/platform>

50 Anteriormente, se aplicó un DTM en Colombia, pero se limitó a registrar el flujo de colombianos retornando desde Venezuela.

51 ACNUR y OIM nombran un representante especial para los refugiados y migrantes venezolanos. En: <https://news.un.org/es/story/2018/09/1441872>

52 OACNUDH: Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin. Junio de 2018.

53 OACNUDH: Experto de la ONU urge a reforzar la cooperación regional y a aumentar el apoyo internacional para garantizar derechos de migrantes de Venezuela. En: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23516&LangID=S>

su preocupación por la “situación de personas migrantes venezolanas y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección”⁵⁴ y en julio de ese mismo año concede una primera audiencia sobre el tema durante el 163° período de sesiones realizado en Lima⁵⁵. Desde entonces, se han desarrollado audiencias sobre migración y refugio de personas provenientes de Venezuela en los períodos de sesiones 168, 169 y 171, además de varias reuniones de trabajo.

Más allá de las declaraciones, la CIDH ha avanzado en la adopción de acciones concretas de protección a personas provenientes de Venezuela; tal es el caso de las medidas cautelares acordadas a favor de una ciudadana venezolana que vive con VIH y quien se encontraba en riesgo de deportación de Panamá. La CIDH motivó la adopción de las medidas considerando que la beneficiaria “se encuentra en una situación de riesgo a su salud, vida e integridad personal, puesto que, en caso de ser devuelta al Estado de Venezuela, no tendría acceso a un tratamiento médico adecuado”⁵⁶.

El 5 de septiembre de 2018, se produce la “Declaración conjunta para el desarrollo de una respuesta regional a la llegada masiva de personas venezolanas a países del continente americano de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y comités, órganos y procedimientos especiales de la Organización de las Naciones Unidas”⁵⁷. Además de tratarse de una valiosa iniciativa que contó con la participación de cinco instancias regionales e internacionales de protección de derechos humanos, el texto recomienda un conjunto de medidas desde un enfoque de protección y con visión de largo plazo.

El mismo día de su publicación, la Declaración conjunta fue presentada por la CIDH ante la reunión del Consejo Permanente de la OEA, convocada para “considerar la crisis migratoria originada por la situación en la República Bolivariana de Venezuela”⁵⁸. En dicha reunión, el Secretario General de la OEA anunció la creación de un Grupo de Trabajo para la Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos (en adelante, el Grupo de Trabajo de la OEA), “para analizar el tema migratorio de Venezuela más a fondo”⁵⁹. Desafortunadamente, la OEA no ha asumido el enfoque de protección y derechos humanos de la Declaración.

El Grupo de Trabajo de la OEA tiene como objetivos “producir un informe que evalúe la escala completa de la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región e iniciar la ejecución de acciones de movilización de recursos para atender esta crisis”⁶⁰ y está encabezado por el dirigente político venezolano en el exilio David Smolansky. El anuncio de la creación del Grupo de Trabajo de la OEA fue tomado con poco entusiasmo por parte de las organizaciones de la sociedad civil, ya que este está a cargo de un nacional del país concernido y sin experiencia probada en el manejo de la situación de personas con necesidad de protección internacional, lo que podría restarle autoridad técnica a su labor. El 11 de octubre de 2018, el Secretario General de la OEA anunció la incorporación de cinco expertos en temas de migración y refugio, provenientes de diversos países de la región⁶¹.

54 CIDH expresa preocupación por situación de personas migrantes venezolanas y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección. En: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/006.asp>

55 CIDH: Situación de derechos humanos de personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiados venezolanos en países de América. Resumen disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2017/122.asp>

56 CIDH: Resolución 81/2018 Medida cautelar No. 490-18 M.B.B.P.1 respecto de Panamá 2 15 de octubre de 2018. En: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/81-18MC490-18-PN.pdf>

57 La Declaración Conjunta es suscrita por: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); el Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) de la ONU; Comité sobre los Derechos del Niño (CRC) de la ONU; la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de la ONU. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/197.asp>

58 Organización de Estados Americanos: Consejo Permanente analiza crisis migratoria en Venezuela. En: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=AVI-107/18

59 Organización de Estados Americanos: OEA analizó crisis migratoria en Venezuela y Secretario General anunció creación de grupo de trabajo. En: http://www.oas.org/es/centro_noticias/fotonoticia.asp?sCodigo=FNC-94909

60 Organización de Estados Americanos: Secretaría General Orden Ejecutiva No. 18-03 Asunto: Grupo de Trabajo para abordar la crisis regional de migrantes y refugiados venezolanos. En: <http://www.oas.org/legal/spanish/gensec/EXOR1803.pdf>

61 Organización de Estados Americanos: Grupo de Trabajo para crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos de la Secretaría General de la OEA incorpora nuevos miembros. En: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-061/18

A seis meses de su creación, el Grupo de Trabajo dio a conocer un informe preliminar, el pasado 8 de marzo. Preocupa que, dada la velocidad de evolución y volumen de incremento de la crisis de movilidad humana venezolana, el Grupo de Trabajo se haya tomado seis meses para producir un informe que no es todavía el correspondiente al mandato otorgado, pues el mismo es identificado como preliminar por sus autores. Preocupa también que la presentación se haya hecho ante medios de comunicación, no ante el Consejo Permanente, lo cual resta oportunidades de incidencia frente a quienes tienen en sus manos la posibilidad de tomar decisiones que contribuyan a asegurar soluciones duraderas y con enfoque de protección para las personas provenientes de Venezuela. Fuentes que pidieron mantener reserva, nos indicaron que los miembros expertos del Grupo de Trabajo no fueron consultados ni incorporados en la elaboración del informe preliminar. Además, el trabajo de campo estuvo limitado a visitas a dos departamentos de Colombia. Ello explicaría la escasa novedad de información del documento, la ausencia de un enfoque de protección, el énfasis en información política y económica del país, más que en la caracterización del fenómeno de movilidad humana, las inapropiadas comparaciones con la situación de otras personas con necesidad de protección internacional en otras regiones del mundo y la total carencia de recomendaciones.

Todo lo anterior deja insatisfecho el mandato de la Orden Ejecutiva del Secretario General de la OEA, según la cual *“el informe deberá identificar la dinámica y razones de los flujos migratorios y de refugiados, describir las condiciones de los migrantes y refugiados en el terreno, sus necesidades más inmediatas y las de las comunidades de recepción, y las respuestas legales y humanitarias que han sido adoptadas y que pueden servir como opciones de solución. El informe deberá también incluir recomendaciones a los países receptores para atender la crisis y darle la mejor atención y protección a los migrantes y refugiados venezolanos, así como oportunidades de cooperación regional”*⁶². No hay información sobre plazo y contenido del informe para el cual fue creado el Grupo de Trabajo.

16

Finalmente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es otra institución regional que estaría asumiendo una posición frente a la crisis de movilidad humana venezolana, sin tomar en cuenta consideraciones en materia de protección y derechos humanos. En septiembre de 2018, el presidente del BID, Luis Alberto Moreno, publicó un artículo en el diario Washington Post, en el que detalla el volumen del fenómeno de movilidad humana desde Venezuela y su impacto (principalmente económico) en los países receptores de la región, a la vez que propone un esquema de préstamos con participación del BID para apoyar a los países de acogida: *“Estamos preparados para contribuir con subvenciones iniciales y proporcionar garantías que, con compromisos de terceros, podrían generar hasta \$ 1,000 millones en préstamos en condiciones favorables en los próximos dos años”*⁶³.

Si bien es cierto que los países receptores están haciendo frente a una situación inédita y que desborda sus capacidades, resulta difícil sostener la petición de cooperación internacional si se persiste en un enfoque de “migrantes”, en contraposición al enfoque de migración forzada y refugio para calificar y tratar a las personas provenientes de Venezuela. La migración voluntaria es algo ante lo cual cada país puede acordar regulaciones, poner límites y tomar decisiones sobre a quién admitir o no. Para ello la cooperación internacional no es imprescindible, porque el país no está obligado a aceptar migrantes voluntarios de manera indefinida. Sin embargo, la cooperación internacional es indispensable cuando un país receptor o de tránsito hace frente a una situación crítica que, por razones humanitarias, no puede ni debe restringir u obstaculizar. Mientras los países receptores o de tránsito no asuman un enfoque de derechos y de protección internacional, la cooperación internacional no es una obligación.

B) Respuesta de los Estados

En general, la respuesta de los Estados a las personas provenientes de Venezuela se ha caracterizado por la ausencia de soluciones duraderas, el aumento de las restricciones y la carencia de un enfoque de protección desde la perspectiva de los derechos humanos.

⁶² Organización de Estados Americanos: Secretaría General Orden Ejecutiva No. 18-03. Op. cit.

⁶³ Moreno, Luis Alberto: It's time for a coordinated financial response to the Venezuelan exodus. Washington Post, 11 de septiembre de 2018. En: https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/09/11/its-time-for-a-coordinated-financial-response-to-the-venezuelan-exodus/?noredirect=on&utm_campaign=HQ_EN_therefugeebrief_external_20180912&utm_content=2nd%20section%203rd%20story%20venezuela&utm_medium=email&utm_source=NEWS&utm_term=.1f32774e90e2

i. Medidas temporales

Los dos países receptores del mayor flujo de personas provenientes de Venezuela son Colombia y Perú; ambos han optado por medidas temporales que, además, han experimentado diversas variaciones, suspensiones y readaptaciones a lo largo de dos años. Esta temporalidad de medidas sometidas a constantes variaciones, dificulta el arraigo de las personas provenientes de Venezuela en ambos países.

El 02.0117 el gobierno de Perú implementó el permiso temporal de permanencia (PTP) para las personas de nacionalidad venezolana que hubiesen ingresado de manera regular hasta el 31.1018⁶⁴. Este permiso era otorgado por la Superintendencia Nacional de Migraciones y les permite a los venezolanos que se encuentran en Perú acreditar la situación migratoria regular en el país por el plazo de un año, desarrollar actividades en el marco de legislación peruana, trabajar formalmente en el territorio nacional, etc⁶⁵. La medida establece un procedimiento para la reconsideración en caso de que la solicitud sea rechazada⁶⁶. El plazo para presentar la solicitud del PTP venció el 31 de diciembre de 2018.

En el caso de Colombia, el 27.0717 entró en vigencia el Permiso Especial de Permanencia (PEP), el cual se otorgaría únicamente a los nacionales venezolanos que habían ingresado antes del 28 07.17 a ese país, por Puesto de Control Migratorio habilitado con pasaporte, no poseer antecedentes penales y no tener una medida de expulsión o deportación vigente⁶⁷. Este permiso buscaba regularizar la situación migratoria de los venezolanos que se encuentran en Colombia. Los venezolanos que obtengan este permiso pueden trabajar formalmente en el territorio colombiano y ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país⁶⁸.

El PEP es otorgado por un período de noventa días calendario, prorrogables por períodos iguales, pero no puede exceder de un plazo de dos años contados desde el día en que se otorgó el permiso. Si vencido los dos años de vigencia del PEP el nacional venezolano continúa en el país sin haber obtenido visa, incurrirá en permanencia irregular⁶⁹. A partir del 18.0817, mediante la Resolución 3015, el Ministerio de Salud permite la afiliación de ciudadanos venezolanos con PEP al sistema de salud colombiano⁷⁰. Desde el 07.0218 hasta el 07.0618 se habilitó una segunda etapa del PEP para los ciudadanos venezolanos que se encontraban dentro del país y que hubiesen ingresado antes del 2 de febrero por un Puesto de Control Migratorio oficial, sellando su pasaporte⁷¹. En diciembre de 2018 se habilitó una tercera fase del PEP, que permite a los ciudadanos venezolanos que ingresaron hasta el 17 de diciembre al territorio colombiano, por un Puesto de Control Migratorio, sellando su pasaporte, a partir del 27 de diciembre, tramitar la expedición del referido permiso⁷².

17

64 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES DE PERU. Permiso Temporal de Permanencia para ciudadanos venezolanos. Información disponible en: <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/ptp-venezolanos-3/>

65 *Ibidem*.

66 En caso de que fuera rechazada de la solicitud del PTP, y luego de agotado todos los recursos administrativos por la persona a la cual le fue denegada la solicitud esta debía abandonar el país en el plazo máximo de treinta días, si se encontraba en situación migratoria irregular, contados a partir del día siguiente de la fecha de notificación de la resolución administrativa que negaba la solicitud de este permiso. La orden de salida podía ser prorrogada por única vez, por quince días calendarios, siempre que mediaran fundadas razones. Las personas que se encontraban en situación migratoria regular y la solicitud de este permiso les era rechazada no le aplicaba la regla anterior señalada.

67 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. 27 de julio de 2017. RESOLUCIÓN 5797 DE 2017. Artículo 1. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5a83120d4.pdf>

68 *Ibidem*, art. 3.

69 *Ibidem*, art. 2.

70 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL (COLOMBIA). 18.0817. Resolución Nº 3015 DE 2017. Artículo 1. Disponible en: http://www.migracioncolombia.gov.co/phocadownload/resolucion_no_03015_de_2017.pdf

71 Migración Colombia. 07.0218. A partir de hoy se habilita plataforma de inscripción para segunda fase del permiso especial de permanencia (PEP) para venezolanos. Comunicado de prensa. Disponible en: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/febrero-2018/6456-a-partir-de-hoy-se-habilita-plataforma-de-inscripcion-para-segunda-fase-del-permiso-especial-de-permanencia-pep-para-venezolanos>

72 Migración Colombia. 21.1218. Venezolanos que hayan entrado a Colombia antes del 17 de diciembre, sellando su pasaporte, podrán solicitar el PEP. Comunicado de prensa. Disponible en: <http://migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/diciembre-2018/9396-venezolanos-que-hayan-entrado-a-colombia-hasta-el-17-de-diciembre-sellando-su-pasaporte-podran-solicitar-el-pep>

Otra modalidad de documento generado por Colombia es la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), que permite a los venezolanos que viven en Venezuela ingresar a las zonas de fronteras delimitadas entre ambos países sin pasaporte, comprar alimentos y medicamentos, visitar familiares y a los menores de edad le permite estudiar en Colombia. Sin embargo, con este permiso los venezolanos no pueden ingresar al interior de Colombia, vivir, estudiar, trabajar o afiliarse al sistema de seguridad social en Colombia⁷³.

A partir del 16.0617 los venezolanos residentes en zona de frontera colombo-venezolana, que deseen ingresar al territorio colombiano, deberán contar con la Constancia de Pre-Registro de la TMF, que la otorga por Migración Colombia⁷⁴. Esta medida reemplazó la TMF y estuvo vigente hasta el 30 de abril del 2017. Ambas medidas tienen como finalidad llevar un control de la migración pendular venezolana. Desde febrero de 2018 dejó de expedirse la TMF, aunque las ya expedidas mantienen vigencia. Esta nueva limitación impone nuevas barreras para el ingreso a Colombia, estimulando el ingreso por vías irregulares.

A partir del 6 de abril y hasta el 8 de junio de 2018, Colombia dio inicio al Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), el cual fue creado con la finalidad de ampliar la información sobre los migrantes venezolanos que se encontraban en ese país. El registro contó con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y ACNUR y estuvo a cargo de Migración Colombia⁷⁵. Mediante este registro, Migración Colombia determinó la situación de salud de los venezolanos migrantes en Colombia, la distribución geográfica de los mismos, la desagregación de familias venezolanas, por edad y sexo, su origen, grupos vulnerables, documentación, afiliación al sistema de salud colombiano⁷⁶.

Una característica importante del RAMV, es que se garantizaba que no habría represalias contra quienes acudieran al registro, a consecuencia de su condición migratoria. Aún así, se estima que existe un subregistro con respecto a la cantidad de venezolanos efectivamente presentes en Colombia⁷⁷.

ii) Restricciones para el ingreso

18

En algunos países, lejos de facilitar el ingreso de refugiados venezolanos, se han impuesto nuevos obstáculos, algunas con nombres que generan expectativas positivas, pese a su carácter restrictivo, como es el caso de la “visa de responsabilidad democrática” (VDR) creada por el gobierno de Sebastián Piñera en Chile.

Desde abril de 2018 Chile exige la VDR a los venezolanos que buscan radicarse en ese país. La visa tiene una duración de un año y se puede prorrogar por un período de igual duración. Este documento debe ser estampado en el pasaporte de la persona que piensa radicarse en Chile, antes de viajar a ese país, por lo que no cubre a quienes ya se encuentran en territorio chileno y desean regularizar su situación. Para solicitar esta visa se necesita constancia de antecedentes penales debidamente apostillada con un máximo de 90 días y pasaporte vigente con un mínimo de 18 meses al momento de ingresar la solicitud. El trámite tiene un costo de US\$ 30. En trámite solo puede realizarse en los dos consulados de Chile en Venezuela (Puerto Ordaz y Caracas)⁷⁸. Las dificultades de acceso a documentos como antecedentes penales y pasaporte con vigencia de 18 meses, suponen una limitación para acceder a la VRD y equiparan a los

73 Migración Colombia. Información disponible en: <http://www.migracioncolombia.gov.co/viajeros-venezuela/>

74 Migración Colombia. 16.0617. Migración Colombia lanza pre-registro de tarjeta de movilidad fronteriza (TMF) para ciudadanos venezolanos en zona de frontera. Comunicado de prensa. Disponible en: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2017/febrero-2017/4034-migracion-colombia-lanza-pre-registro-en-linea-de-tarjeta-de-movilidad-fronteriza-tmf-para-ciudadanos-venezolanos-en-zona-de-frontera>

75 OIM. Septiembre 2018. Tendencias Migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela. Pág. 8. Disponible en: https://robuosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela-Septiembre_2018.pdf

76 Gobierno de Colombia, ACNUR, USAID, OIM y otros. INFORME FINAL Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5b2957524.pdf>

77 Según Migración Colombia, el RAMV permitió determinar la existencia de “819.034 venezolanos () de los cuales 376.572 tienen condición de regulares y 442.462 son irregulares”. En: <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/junio-2018/7584-442-462-venezolanos-identificados-en-registro-ramv-recibiran-regularizacion-temporal>

78 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. SERVICIOS CONSULARES. Véase: <https://serviciosconsulares.cl/tramites/visa-de-responsabilidad-democratica>

solicitantes con migrantes ordinarios, sometidos a un trámite insostenible para sujetos de protección internacional.

No menos preocupante es la situación en Ecuador, Panamá, Honduras, Guatemala y Canadá.

En el caso de Panamá, a partir del 01.10.17, se incluyó a las personas de nacionalidad venezolana en la lista de países que requieren de visa estampada para poder ingresar a ese país⁷⁹. Esta visa debe ser solicitada en los consulados de Panamá en Venezuela y tenía una duración de hasta por tres años, que fue extendida a cinco a partir de octubre de 2018. Están exentos de esta visa por 30 días, quienes posean visa de EEUU, Canadá, Reino Unido y Australia, siempre que la hayan usado al menos una vez.

El 19.11.17, la Secretaría de Estado en los Despachos de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de Honduras comunicó al gobierno de Venezuela que a partir de ese momento y en vista de que los hondureños requieren de visa para ingresar a Venezuela decidió exigir visa consultada a los venezolanos que deseen ingresar a dicho país⁸⁰. La visa consultada exige 16 requisitos, la mayoría de los cuales son prácticamente imposibles de cumplir para un migrante forzado o solicitante de refugio⁸¹.

El 19.03.18 el viceministro de Exteriores de Guatemala, informó que a partir del 16 de marzo de ese año se exige visa consultada a los venezolanos que quieran ingresar a Guatemala⁸². Aunque aplican algunas excepciones para portadores de visas de EEUU, se trata de otra restricción con requisitos de difícil cumplimiento para un migrante forzado o solicitante de refugio.

El 18.08.18 el gobierno de Ecuador adoptó la medida de solicitar pasaporte a todos los venezolanos que quieran ingresar al territorio de ese país⁸³. Ante esta situación, el 24.08.18, la Jueza de la Unidad Judicial Tercera de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito aceptó el pedido de medidas cautelares realizado por la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública y organizaciones académicas y de la sociedad civil, pues vulneraba los derechos de la ciudadanía venezolana que quería ingresar al país⁸⁴. Al día

79 Ministerio de Seguridad Pública (Panamá). 23 de agosto de 2017. Decreto Ejecutivo N° 473. Art. 1 y 3. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28349_B/GacetaNo_28349b_20170823.pdf

80 Secretaría de Estado en los Despachos de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional. 19 de noviembre de 2017. Comunicado oficial. Disponible en: <http://www.sre.gob.hn/portada/2017/Noviembre/19-11-17/Comunicado%20sobre%20Venezuela.pdf>

81 Los requisitos de la visa consultada de Honduras incluyen: 1. Solicitud presentada en la secretaria general del Instituto Nacional de Migración. 2. Carta poder, con la dirección exacta del abogado número de colegiación número de telefónico fijo de la oficina o de la casa (autenticada) 3. Acta de responsabilidad, de quien se hace responsable en el país con sus generales, dirección exacta y número de teléfono (esta debe de autenticarse) 4. Copia fotostática de tarjeta de identidad o carné de residencia del responsable en Honduras (autenticado) 5. Copias fotostáticas legible del pasaporte de la persona para quien se solicita su ingreso (apostillado o autenticado) 6. Certificado médico del país de origen, (apostillados o autenticados) art. 80 y 81 de la ley de migración y extranjería. 7. Certificado de antecedentes policiales, penales del país de origen, (apostillados o autenticados). 8. Croquis de la ubicación exacta donde va a residir el interesado, con una fotografía de la fachada de la casa donde residirá. 9. Pago de \$100.00, por tarifa de visa consultada.- artículo 127 numeral 12 del reglamento de la Ley de Migración. 10. Constancia de trabajo, acompañada de la planilla del seguro social 11. Constancia de solvencia económica (la extiende el banco) 12. Todos los documentos que vienen del exterior deberán presentarse debidamente legalizados y los autorizados en idioma extranjero traducidos oficialmente por la secretaria de relaciones exteriores o en los consulados de Honduras. 13.- Solicitud de los documentos necesarios que den soporte a la versión de la entrevista practicada a la persona responsable de la visa, según sea el caso. 14.- Certificado de matrimonio, debidamente autenticado y traducido al idioma español cuando corresponda, e inscrito el Registro Nacional de las Personas, para acreditar el vínculo matrimonial, cuando este tenga menos de seis meses de haber contraído matrimonio. 15.- Certificado de Nacimiento.- para acreditar la relación de parentesco entre los solicitantes de visa consultada según sea el caso. 16.- para acreditar algún tipo de relación, fotografías, correos electrónicos, registros migratorios, recibos de teléfonos, pudiendo aceptar una de ellas, todas, u otras que el interesado presente y que el investigador considere útil en la investigación. Fuente: <http://www.sre.gob.hn/consultas%20%20frecuentes%20%20new.html>

82 Agencia EFE. 19 de marzo de 2018. Guatemala *aprueba exigir "visa consultada" a los venezolanos que ingresen al país*. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/guatemala-aprueba-exigir-visa-consultada-a-los-venezolanos-que-ingresen-al-pais/20000035-3557776#>

83 Tal Cual. Juan Notz. 24 de agosto de 2018. Ecuador levanta exigencia de pasaporte para venezolanos. Disponible en: <http://talcualdigital.com/index.php/2018/08/24/ecuador-levanta-exigencia-de-pasaporte-para-venezolanos/>

84 Defensoría del Pueblo Ecuador. 24 de agosto de 2018. Se aceptan medidas cautelares solicitadas por Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública y sociedad civil para que se elimine solicitud de pasaporte para ingresar al Ecuador. Disponible en: <http://www.dpe.gob.ec/se-aceptan-medidas-cautelares-solicitadas-por-defensoria-del-pueblo-defensoria-publica-y-sociedad-civil-para-que-se-elimine>

siguiente de la decisión judicial, el gobierno ecuatoriano emitió un comunicado oficial en el cual señala que respeta la decisión de la jueza⁸⁵. A partir de ese momento se modificaron los requisitos, solicitando a los venezolanos la cedula de identidad venezolana acompañada de: “un certificado de validez de la cedula de identidad, emitido por un organismo regional o internacional reconocido por Ecuador; o, la presentación de un certificado de validez de la cedula de identidad, emitido por la entidades autorizadas al efecto por el gobierno de Venezuela, debidamente apostillados”⁸⁶. De nuevo, se trata de requisitos de difícil cumplimiento para un migrante forzado o solicitante de refugio.

El 27.0219, la CIDH manifestó su descontento ante la exigencia de estos requisitos por parte del gobierno ecuatoriano a los venezolanos⁸⁷.

Pocos días después del anuncio de Ecuador, el 17.0818 el gobierno de Perú informó que, a partir del 25 de agosto de ese año se exigiría pasaporte a los venezolanos que deseen ingresar a ese país, alegando necesidad de garantizar un registro seguro y ordenado de la migración venezolana⁸⁸. Sin embargo, el 5 de octubre el Quinto Juzgado Penal para procesos con reos libres de la Corte Superior de Justicia de Lima dejó sin efecto la medida alegando que la misma vulneraría el derecho a la libertad de tránsito, derecho a solicitar refugio, derecho a la igualdad y a no ser discriminado, y derechos de los niños, niñas y adolescentes que no poseen pasaporte.

El comunicado de la CIDH sobre la exigencia de pasaportes por parte de Ecuador, se refiere a otro problema que no está siendo considerado por ningún país a la hora de imponer requisitos de migrantes ordinarios a las personas provenientes de Venezuela con necesidad de protección internacional, como es la creciente dificultad para obtener cualquier tipo de documento de identidad en Venezuela:

la CIDH reitera su preocupación con relación a las múltiples dificultades y obstáculos que enfrentan las personas venezolanas para obtener o renovar sus pasaportes, así como para la expedición de otros documentos como cédulas de identidad, partidas de nacimiento, certificados de nacido vivo, certificado de antecedentes penales o el trámite de apostilla de documentos. La CIDH ha recibido información que indica que las personas venezolanas enfrentan múltiples dificultades para la tramitación o renovación de estos documentos como consecuencia de la falta de materiales para su elaboración, los altos costos que pueden estar asociados al trámite de los mismos y los largos plazos para las citas, tramitación y entrega de estos documentos⁸⁹.

20

En efecto, en lo que respecta a Canadá, se conocen casos de venezolanos que se encontraban en condición regular como residentes y que, al vencerse su pasaporte -en ocasiones, por plazos superiores a los dos años - las autoridades de migración no les renovaron la residencia y, en consecuencia, perdieron empleo y/o vivienda, pasando de ser contribuyentes y autosuficientes, a convertirse en una carga para el Estado⁹⁰.

La agudización de la crisis político institucional en Venezuela desde inicios de 2019 ha conducido a medidas que apuntan a superar la visión restrictiva en algunos países. Así, España acordó asegurar la residencia por un año y prorrogable a los venezolanos a los que no se les reconozca la condición de

[solicitud-de-pasaporte-para-ingresar-al-ecuador/](#)

85 Secretaría nacional de comunicación. Sobre las medidas cautelares por el pedido de pasaporte a ciudadanos venezolanos. Comunicado oficial. Disponible en: https://twitter.com/ComunicacionEc/status/1033135080926011394/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1033135080926011394%7Ctwtgr%5E363937393b636f6e74726f6c&ref_url=https%3A%2F%2Fevtmiami.com%2Fdefensoria-de-ecuador-apelara-medida-que-solicita-cedula-apostillada-a-venezolanos%2F

86 *Ibidem*.

87 CIDH. 27 de febrero de 2019. CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador. Comunicado Oficial. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/047.asp>

88 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES (PERU). 17 de agosto de 2018. Ciudadanos venezolanos solo podrán ingresar a Perú con pasaporte desde el 25 de agosto. Comunicado de prensa. Disponible en: <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/venezolanos-con-pasaporte/> La medida se oficializó mediante Resolución N° 000270-2018. Artículo 1. Disponible en: https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/RESOLUCION_DE_SUPERINTENDENCIA-000270-2018-MIGRACIONES.pdf

89 CIDH. Comunicado del 27 de febrero de 2019. Op. cit.

90 Entrevistas con integrantes del Canada Venezuela Democracy Forum, septiembre 2018 y enero 2019.

refugiados, bajo la figura de ayuda humanitaria⁹¹. A comienzos de febrero de 2019 Canadá acordó medidas especiales a favor de los venezolanos en ese país, incluyendo la suspensión de los procedimientos de deportación, lo cual a su vez implica abrir la opción de solicitar permisos de estudio o trabajo, ya que se le debe brindar a las personas en esa condición la posibilidad de autosostenerse⁹². Por su parte, un grupo de parlamentarios de Estados Unidos, introdujo un proyecto de ley que permitiría otorgar Estatus de Protección Temporal (TPS, por sus siglas en inglés) a los venezolanos⁹³, lo que permitiría a quienes no hayan regularizado su condición migratoria en ese país, obtener permiso para trabajar y ser protegidos contra la deportación.

iii) Medidas intergubernamentales

Durante los días 3 y 4 de septiembre de 2018, se reunieron en Quito representantes de 11 países de la región⁹⁴, *“con el objeto de intercambiar información y buenas prácticas con miras a articular una coordinación regional con respecto a la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos en la región”*⁹⁵.

Entre los puntos positivos de la Declaración de Quito I, destacan: acoger los documentos de viaje vencidos como documentos de identidad de los ciudadanos venezolanos para fines migratorios; establecer un programa regional para el intercambio oportuno de información pertinente de migrantes venezolanos, para prestar la ayuda humanitaria; coordinar esfuerzos para combatir la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes y garantizar acceso a la salud, educación, trabajo y justicia. Sin embargo, el primer compromiso sobre documentos, solo ha sido formalmente implementado por Argentina y Paraguay.

La Declaración presenta también grandes vacíos entre los que cabe mencionar: solicitar al gobierno de Venezuela que tome medidas para la provisión oportuna de documentos de identidad y de viaje, sin profundizar sobre alternativas ante la evidente ausencia de voluntad política del país; las palabras refugio/refugiado, protección internacional, apatridia, retorno/retornados, Principio de no devolución y soluciones duraderas están ausentes de todo el texto; se habla de “derechos de los migrantes” y de “flujos migratorios extraordinarios y crecientes” sin reconocer la situación de migración forzada, ni la existencia de refugiados; más allá de la retórica, el documento carece de enfoque de derechos y omite lenguaje propio del marco normativo internacional de protección a refugiados; la Declaración de Cartagena, cuya aplicación fue recomendada por ACNUR en marzo de 2018, no es mencionada en Quito; aunque se habla de la necesidad de activar un mecanismo de cooperación desde Venezuela, se enfoca desde “grave deterioro de la situación interna” sin referencia a la emergencia humanitaria compleja que agobia al país.

21

A un año del acuerdo voluntario de Quito I sobre acoger los documentos de viaje vencidos como documentos de identidad de los ciudadanos venezolanos para fines migratorios, menos de la mitad de los países han puesto en práctica este acuerdo: Argentina, Perú, Colombia, Paraguay y Chile.

Gobiernos de la región se reunieron nuevamente en noviembre de 2018, acordando la Declaración de Quito II, la cual no subsana los vacíos de la primera declaración; la segunda declaración va acompañada de un “Plan de acción” que difícilmente puede considerarse como tal, ya que buena parte de las tareas allí enunciadas son solicitadas al Representante Especial conjunto de ACNUR y OIM para los refugiados y migrantes venezolanos en América Latina, sin que los países signatarios asuman mayores compromisos de

91 Europa Press: El Gobierno permitirá la residencia por razones humanitarias a venezolanos a los que se les deniegue el asilo. En: <https://www.europapress.es/epsocial/migracion/noticia-espana-no-concedera-permiso-refugio-venezolanos-si-ayuda-humanitaria-permite-estancia-legal-20190129183103.html>

92 Canadá adopta medidas migratorias especiales para los venezolanos en el país. En: <https://toronto.hispanocity.com/publicacion/canada-adopta-medidas-migratorias-especiales-para-los-venezolanos-en-el-pais/>

93 EEUU: Presentan proyecto de ley para otorgar TPS a los venezolanos <https://www.voanoticias.com/a/presentan-proyecto-de-ley-para-otorgar-tps-a-venezolanos/4747230.html>

94 Participaron los gobiernos de la República Argentina, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, República del Perú y República Oriental del Uruguay

95 Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región. En: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/Declaracion%20de%20Quito%20I.pdf

ejecución.

En tal sentido, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), ha cuestionado la Declaración de Quito II y el Plan de Acción en los siguientes términos: *“El documento carece de un enfoque de derechos humanos toda vez que no establece acciones tendientes a prevenir y reparar estas violaciones, ni tampoco toma medidas decisivas para asegurar el acceso a los territorios, garantizar el principio de no devolución, así como homologar y flexibilizar documentos de viaje. De igual forma, no contempla acciones tendientes a la integración en las comunidades de acogida, acciones diferenciales que requiere cada grupo poblacional o soluciones duraderas”*⁹⁶.

Por su parte, el Grupo de Lima ha tenido una posición oscilante frente al tema de los migrantes y refugiados provenientes de Venezuela. En sus primeras tres declaraciones de 2017, no hubo referencia al fenómeno de movilidad humana. Solo dos declaraciones del Grupo que consideran el tema de los refugiados y migrantes de Venezuela; ellas son la 21,0518 y la del 04.0119; también se emitió un comunicado de prensa sobre el tema, el 18 de mayo de 2018.

C) Papel de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil de la región han asumido una considerable responsabilidad en el apoyo a las personas provenientes de Venezuela, desde el comienzo de este fenómeno de movilidad, con base en un enfoque de protección y desde la perspectiva de los derechos humanos, con exigencias y recomendaciones concretas a los países receptores y de tránsito, así como a los organismos internacionales. Este apoyo se ha expresado en tareas de asistencia humanitaria y jurídica, incidencia nacional e internacional, documentación y elaboración de informes, campañas de sensibilización y acciones judiciales, entre otras.

En materia de informes desde la región, destacan los elaborados por Inter-American Dialogue⁹⁷, Washington Office on Latin America⁹⁸ y el informe conjunto SJR LAC, Universidad Católica del Táchira y Universidad Simón Bolívar (Norte de Santander)⁹⁹. Adicionalmente, casi todas las organizaciones de la región han elaborado informes nacionales, muchos de los cuales han sido presentados como insumos en actividades internacionales, como las audiencias ante la CIDH.

La iniciativa de articulación más relevante en la región la constituye el Grupo de Trabajo sobre Movilidad Humana Venezolana¹⁰⁰, impulsado desde CEJIL. Desde el mes de febrero de 2018, un grupo de organizaciones de la sociedad civil de diferentes países de las Américas, se articuló con el objeto de trabajar de manera coordinada en favor de los derechos de los migrantes y refugiados venezolanos. Esta alianza cuenta hoy con más de 40 organizaciones de 15 países de la región, provenientes del campo de los derechos humanos, el trabajo humanitario y la academia.

Producto de este esfuerzo, se realizó en Washington, a mediados de septiembre de 2018, una reunión con el objeto de desarrollar un plan de acción desde la sociedad civil en el que se consolidaran recomendaciones a los estados y organismos internacionales, así como compromisos de acción coordinada desde las organizaciones de la sociedad civil¹⁰¹. Se trata del primer y, hasta ahora, único esfuerzo regional de acción coordinada para dar respuesta al fenómeno de movilidad humana venezolana desde una

⁹⁶ CEJIL: Quito II: compromisos diluidos y oportunidades postergadas. En: <https://www.cejil.org/es/quito-ii-compromisos-diluidos-y-oportunidades-postergadas>

⁹⁷ Inter-American Dialogue: Hermanos en la Frontera. Responsabilidad colectiva y la respuesta regional a la crisis migratoria venezolana. Febrero, 2019

⁹⁸ WOLA: Responding to an Exodus. Venezuela's Migration and Refugee Crisis as Seen from the Colombian and Brazilian Borders. Julio 2018.

⁹⁹ AAVV: Informe sobre la movilidad humana venezolana. Realidades y perspectivas de quienes emigran. 9 de abril al 6 de mayo de 2018.

¹⁰⁰ El Grupo de Trabajo tiene su propio sitio web: <http://www.movhuve.org/>

¹⁰¹ Grupo de Trabajo sobre Movilidad Humana Venezolana: Plan de Acción de Sociedad Civil sobre Personas Provenientes de Venezuela que Requieren Protección Nacional e Internacional. Noviembre, 2018. En: <http://www.movhuve.org/blog/2018/11/14/sociedad-civil-de-las-americas-presenta-un-nuevo-plan-de-accion-sobre-personas-venezolanas-que-requieren-proteccion-nacional-e-internacional/>

perspectiva de derechos, con enfoque de protección y visión de largo plazo a fin de asegurar soluciones duraderas.

VII) Conclusiones y recomendaciones

Las personas que salen de Venezuela, no lo hacen de manera voluntaria. Existe suficiente información para caracterizar a esta población como migrantes forzados y refugiados, a partir de las razones que expresan como motivadoras de su salida.

La salida de personas de Venezuela no se detendrá, ni se revertirá en el corto ni mediano plazo. Por el contrario, las proyecciones indican que es un fenómeno creciente, con picos asociados a eventos políticos o económicos que disminuyen las expectativas de cambio y estabilidad en el país.

El perfil de las personas que salen de Venezuela ha variado a lo largo de los años. Se trata de personas con cada vez mayores carencias y, por tanto, con menores opciones para llegar a destinos distantes y más expuestas a riesgos por su condición vulnerable. La vulnerabilidad aumenta, además, en la medida en que los Estados imponen nuevos obstáculos para el ingreso a sus territorios, forzando a las personas a ingresar por vías irregulares, expuestas a redes de crimen organizado durante el tránsito, el ingreso y la permanencia en otro país.

La crisis de movilidad humana de Venezuela sigue recibiendo una atención insuficiente por parte de los países receptores, los cuales persisten en tratar a las personas provenientes de Venezuela como migrantes voluntarios, sometiéndolos a diversos obstáculos burocráticos y exigencias de requisitos que no se corresponden con su condición de personas con necesidad de protección internacional, especialmente en el área de documentación.

Salvo muy contadas excepciones, las respuestas brindadas son de carácter temporal y las políticas y prácticas varían de un momento a otro, o como consecuencia de un cambio de gobierno nacional o regional, ya que se trata de medidas administrativas y no de políticas de Estado; en consecuencia, la temporalidad se convierte en un obstáculo para asegurar la incorporación de los migrantes forzados y refugiados a la vida social y económica de los países receptores.

Otro gran ausente de la respuesta internacional es el enfoque de derechos humanos. Ni las declaraciones de Quito I y II ni las diversas declaraciones del grupo de Lima tienen una perspectiva de derechos; desafortunadamente, se observa que incluso ciertas iniciativas de organismos internacionales, como es el caso del BID y el Grupo de Trabajo de la OEA, carecen de una perspectiva de derechos humanos. Esta carencia afecta especialmente a los grupos más vulnerables: pueblos indígenas no reconocidos como tales por no ser originarios del territorio del país receptor, mujeres que dan a luz a niños que corren riesgo de apatridia, personas LGBTI que enfrentan dificultades de inserción debido a que los programas están diseñados desde el concepto de la familia heterosexual, etc.

La insuficiente y tardía respuesta a las campañas de recaudación de fondos de órganos como ACNUR, sugiere que los donantes parecen estar privilegiando la cooperación directa hacia los países receptores, antes que la canalización de fondos a través de los organismos que, por la naturaleza internacional e intersectorial de su trabajo, estarían en mejor capacidad de brindar respuestas articuladas y con visión integral.

Son muchas las recomendaciones ya formuladas desde diversas instancias a los actores que tienen capacidad de tomar decisiones para dignificar la situación de las personas provenientes de Venezuela. No obstante, parece pertinente hacer énfasis en las siguientes recomendaciones:

Los países receptores deben asumir a las personas provenientes de Venezuela como sujetos de protección internacional, mediante el establecimiento de normas, políticas y prácticas que apunten a soluciones duraderas desde una perspectiva de derechos humanos.

Los países receptores deben asumir como un estándar mínimo de atención a las personas provenientes

de Venezuela los principios enunciados en la Nota de Orientación de ACNUR de marzo de 2018, esto es:

- **Legalidad:** expresada en la expedición de un *“documento oficial reconocido por todas las autoridades gubernamentales”*;
- **Accesibilidad,** manifestada en el hecho de que *“no debería haber costos asociados con la solicitud de este mecanismo o solo costos mínimos, y que estas solicitudes se deberían aceptar en varios lugares del territorio para garantizar que los costos de transporte no sean prohibitivos. Además, ni la entrada/presencia irregular ni la falta de documentos de identidad serían vistos como una razón válida para denegar el acceso a dicho mecanismo”*;
- **Acceso a los derechos básicos,** que deben ser disfrutados en condiciones de igualdad con otros ciudadanos extranjeros que se encuentren en condición regular, *“de manera igualitaria y no discriminatoria”*;
- **Garantías de no retorno,** expresada en medidas que garanticen que los venezolanos *“no sean deportados, expulsados, o de cualquiera otra manera forzados a retornar a Venezuela, de acuerdo con el derecho internacional de los refugiados y el derecho de los derechos humanos”*.

Los donantes y agencias de cooperación internacional deben procurar persuadir a los países receptores a adoptar normas, políticas y prácticas que reconozcan a las personas provenientes de Venezuela como sujetos de protección internacional y titulares de derechos, mediante el desarrollo de incentivos a aquellas acciones que superen la calificación y el trato de dichas personas como simples migrantes voluntarios, así como iniciativas que tomen en cuenta la diversidad y la necesidad de trato diferenciado, tomando en cuenta de manera especial las necesidades de los grupos más vulnerables.

Los donantes deben priorizar los aportes a organismos especializados que, por la naturaleza de su labor, tienen una visión de conjunto y capacidad de respuesta coordinada.

Los organismos e iniciativas multilaterales deben mantener una atención sostenida en torno al fenómeno de la crisis de movilidad humana de Venezuela, asegurando que el tema se refleje de forma permanente en sus agendas.



www.derechos.org.ve