

## Refugiados colombianos en Venezuela: Quince años en búsqueda de protección<sup>1</sup>

### Colombian Refugees in Venezuela: Fifteen Years in Search of Protection

Ángela María Carreño Malaver<sup>2</sup>

#### Resumen

Este artículo busca comprender la situación de los refugiados colombianos en Venezuela. A este país han llegado cerca de 200.000 refugiados durante los últimos 15 años, de los cuales más del 95% son colombianos<sup>3</sup>. De acuerdo con su Constitución la República Bolivariana de Venezuela de 1999 se “reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio”, sin embargo solo el 3% (5.210) de las personas con necesidad de protección internacional son reconocidas como refugiados. Este artículo explora las causas de este fenómeno y plantea recomendaciones a los gobiernos involucrados para mejorar las condiciones de vida de los refugiados. La metodología implementada es cualitativa y se realizó a partir de fuentes documentales por medio de una revisión de las políticas públicas enfocadas en atender a esta población e investigaciones de caracterización de la misma. El estudio aborda el contexto colombiano, la historia de la movilidad de colombianos a Venezuela, las condiciones de refugio en este país, la situación jurídica, el proceso de refugio, la alternativa de la naturalización, la discriminación y el acceso de los refugiados a servicios básicos.

**Palabras Claves:** Refugiados, Venezuela, Colombia, Derechos Humanos, Migraciones

#### Abstract

This research article aims to understand the situation of the Colombian refugees in Venezuela. Nearly 200,000 refugees have arrived in this country during the last 15 years, about 95% of which are Colombians<sup>3</sup>. In the Bolivarian Republic of Venezuela (1999), according to its constitution (1999), "the right of asylum and refuge is recognized and guaranteed", however only 3% (5,210) of people in need of international protection are recognized as refugees. The methodology implemented here is qualitative and utilises documental sources through a revision of public policies that focus on this population and research projects that characterize it. The article addresses the Colombian context, the history of migration of Colombians to Venezuela, shelter conditions in the destination country, the legal situation, the refugee process, naturalization, discrimination and access to basic services.

**Key words:** Refugees, Venezuela, Colombia, Human Rights, Migrations

---

<sup>1</sup> Este artículo hace parte de la tesis de grado para optar por el título de magister en Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Avanzados (IDEA) Universidad de Santiago. “Refugiados colombianos en las fronteras: Estudio comparativo sobre las condiciones de refugio en Ecuador y Venezuela”.

<sup>2</sup> Politóloga y periodista de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Realizó un Master en Estudios Internacionales, en la Universidad de Santiago de Chile. Actualmente trabaja en Tailandia como investigadora sobre el derecho al trabajo para refugiados en Tailandia, Tanzania y Ecuador para International Development Econmics Associates- IDEAs. [angela.maria.carreno@gmail.com](mailto:angela.maria.carreno@gmail.com)

<sup>3</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- Colombia Situación: Fronteras Ecuador-Colombia-Venezuela ACNUR 2012. Disponible en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia\\_Situation\\_-\\_Fronteras\\_-\\_2011.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia_Situation_-_Fronteras_-_2011.pdf?view=1)

## Contexto

Colombia y Venezuela comparten 2.219 kilómetros de frontera. Es la línea fronteriza más larga que tiene Colombia con otro país y abarca en su territorio los departamentos de La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía. Del lado venezolano, los estados que hacen parte de la frontera son Zulia, Táchira, Apure y Amazonas.

Esta zona cuenta con la presencia de grupos guerrilleros y bandas de narcotraficantes. Sin embargo, económicamente es próspera y hay intercambio comercial. Lo anterior se observa en uno de sus polos principales de intercambio, las ciudades fronterizas de San Antonio del Táchira (Venezuela) y Cúcuta (Colombia), allí se concentra gran porcentaje del comercio entre los dos países.

Los principales conflictos de esta región son el tráfico de armas hacia la guerrilla colombiana, el uso de suelo venezolano por parte de los grupos armados colombianos para refugiarse y lanzar ataques contra la Fuerza Pública y la migración de colombianos víctimas del conflicto hacia los estados fronterizos de Táchira, Apure, y Zulia.

La frontera entre Colombia y Venezuela, es considerada la más extensa de las fronteras colombianas y una de las más activas a nivel comercial y social por su estratégica ubicación y permanente movimiento de personas. Esto sucede especialmente en las regiones que corresponden a los departamentos de Norte de Santander, Arauca, César, Boyacá, Guajira, Guainía y Vichada del lado colombiano y por los estados de Táchira, Zulia y Apure por el lado venezolano. Pero no todo el comercio es legal, el tráfico de estupefacientes y el contrabando de gasolina son dos negocios ilícitos que identifican como lastres en la frontera<sup>4</sup>.

Cúcuta, capital de Norte de Santander, en Colombia, tiene como mayor fuente de ingreso el comercio legal e ilegal con Venezuela, especialmente con San Antonio – Ureña y San Cristóbal.

*“Durante la década de los años 80, Cúcuta fue una ciudad muy próspera gracias a la afluencia de compradores venezolanos y a la facilidad para importar y vender productos venezolanos antes que los mismos nacionales. La caída del bolívar, la agudización del conflicto colombiano y los controles de seguridad fronterizos, han repercutido negativamente en la actividad comercial de la ciudad: cayó el mercado, los comerciantes externos en su*

---

<sup>4</sup> Pedraza, Nubia 2005 “Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela”. Con el apoyo del equipo de UNIFEM-Colombia. Bogotá disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf?view=1>

*mayoría antioqueños y venezolanos se fueron de la ciudad, el comercio quedó abandonado, y los cucuteños desempleados y con deudas cerraron muchos establecimientos”.*<sup>5</sup>

En la frontera el paso de colombianos y venezolanos de un lado al otro es parte de la vida y la economía de la zona. Muchos viven en un lado, pero trabajan y estudian en el otro; tienen familiares en ambos lados de la frontera y algunas etnias indígenas gozan de las dos nacionalidades. Además, la migración por razones económicas comenzó muchos años antes de la irrupción del fenómeno del refugio.

Esta larga historia de flujo de personas hace que para esta población jurídicamente sea complicado adquirir el status de refugiados en Venezuela o ser reconocidos como desplazados por el gobierno colombiano ya que la afluencia de personas entre los dos países por vía terrestre dificulta conocer quienes lo hacen por hechos económicos y quienes por motivos de seguridad.

Los departamentos colombianos que tienen mayor presencia de grupos armados y por tanto migraciones forzadas son La Guajira, Arauca y Norte de Santander<sup>6</sup>. En estos tres departamentos y Santander se presenta una lógica de desplazamiento gota a gota. Sin embargo, la zona que delimita estos departamentos con los estados venezolanos de Apure, Táchira y Zulia posee un dinamismo tal que no es viable lograr cuantificar con exactitud la cantidad de cruces que se producen en la frontera.

Por otro lado, el surgimiento de bandas criminales, descendientes de la desmovilización se ha convertido en los últimos años en motivo de desplazamiento y refugio. Los Rastrojos han tenido enfrentamientos con las fuerzas del Estado y grupos guerrilleros en el Norte de Santander, y por consiguiente el desplazamiento de personas que han sido víctimas de estas disputas ha aumentado en los estados venezolanos Táchira y Zulia<sup>7</sup>.

También se ha detectado presencia de células de los ex grupos paramilitares colombianos y grupos armados irregulares en los estados fronterizos venezolanos de Táchira y Apure. Frente a esta irrupción el Gobierno venezolano ha reforzado el resguardo de las fronteras con lanza morteros

---

<sup>5</sup> Ibid pág. 18

<sup>6</sup> Según cifras oficiales de Acción Social -organismo del gobierno Colombiano que coordina la política estatal frente al desplazamiento, desde 1997 hasta junio de 2010, un total de 101.654 personas desplazadas habían ingresado en el SIPOD (Sistema de Información de Población Desplazada), del departamento Norte de Santander en la frontera con Táchira.

<sup>7</sup> Programa Venezolano de Educación- Acción en Derechos Humanos –Provea- Informe anual octubre 2010-septiembre 2011 Derecho al Asilo y al Refugio disponible en <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/13AsiloRefugio.pdf>

rusos, alegando que esto se hacía para resguardar la soberanía nacional. La Asamblea Nacional continúa en mora con la promulgación la Ley Orgánica de Frontera, anunciada por el Presidente Chávez en el año 2009<sup>8</sup>.

### **Tensiones entre los gobiernos**

La relaciones diplomáticas colombo venezolanas han sido inestables por más de una década. Desde que en 1999 Hugo Chávez Frías se convirtió en presidente de Venezuela, las relaciones diplomáticas entre ambos países han estado sujetas más a la calidad de la relación entre sus gobernantes, que relaciones entre Estados. Esta presidencialización de las relaciones diplomáticas se acentuó durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en Colombia.

Al presidente Chávez nunca le ha gustado la cercanía de Colombia con Estados Unidos y sus programas de cooperación militar, materializados en el Plan Colombia y las intenciones de trasladar la base de Manta a territorio colombiano.

Por su parte, el Gobierno colombiano ha reiterado constantemente que los líderes guerrilleros se esconden en Venezuela y ha cuestionado la mediación de Hugo Chávez en los acuerdos de intercambio humanitario (aunque en un principio fue el presidente Uribe quien pidió a su homólogo que fuera intermediario entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Farc). También el gobierno colombiano ha cuestionado el apoyo de algunos sectores venezolanos a la guerrilla colombiana, por ejemplo, la instalación de un busto en honor a el fallecido máximo líder de las Farc Manuel Marulanda en la ciudad de Caracas.

Los tres momentos más tensos que se han vivido en los últimos años fueron en 2007 cuando el gobierno de Uribe decidió interrumpir la mediación de Chávez en los intercambios humanitarios. En 2008, por la crisis que generó el bombardeo en Ecuador al campamento del guerrillero de las Farc Raúl Reyes. Y en julio de 2010, cuando el presidente Álvaro Uribe denunció ante la Organización de los Estados Americanos –OEA- que Venezuela cobijaba a más de 1.500 guerrilleros colombianos con connivencia de los funcionarios chavistas. Inmediatamente después de estas denuncias, el presidente Hugo Chávez decidió romper las relaciones diplomáticas con el Estado colombiano.

Sin embargo, la tensión se suavizó con el cambio de mandatario en Colombia. A sólo tres días de su posesión como presidente, Juan Manuel Santos logró recomponer la relación con Chávez. Desde

---

<sup>8</sup> Ibid

esa fecha, comisiones binacionales de seguridad se reúnen periódicamente para establecer medidas de seguridad.

Los conflictos diplomáticos entre Colombia y Venezuela no han interferido con los trámites para la solicitud de visas. Desde antes de los eventos de 2008 ya era mandatorio para los colombianos que entraran por tierra al vecino país, solicitar visa; los que entraban por avión, no la necesitaban. Desde 2012 los turistas colombianos no necesitarán visa para entrar a Venezuela. Los colombianos tienen permiso para estar en el vecino país hasta 90 días y podrán pedir prórroga por un mes más.

A pesar de esto, la medida ha alertado a las autoridades Venezolanas. El cónsul General de Colombia en San Antonio del Táchira afirma que tras la suspensión de visas de turista para los ciudadanos colombianos, han ingresado a Venezuela unas 110 mil personas bajo este régimen, de los cuales han obtenido información de que aproximadamente un 70 por ciento de los turistas colombianos no ha regresado a su país de origen<sup>9</sup>.

### **Historia de la movilidad de colombianos en Venezuela**

Antes de la emergencia del fenómeno de los refugiados, Venezuela ha sido receptor de mano de obra colombiana calificada, no calificada y campesina, especialmente en sus zonas de frontera. Los motivos de la constancia en los flujos de población se encuentran en la permeabilidad de las fronteras, accesibilidad en las comunicaciones y la proximidad geográfica.

De acuerdo con los censos poblacionales de Venezuela, la cifra de colombianos que residían en ese país entre 1951 y 1971 presentó un cambio importante, pasando de 45.969 a 102.314. Los flujos migratorios procedían del otro lado de la frontera, siendo los habitantes de la Costa Atlántica colombiana y el departamento Santander, Cundinamarca, Boyacá, Huila y el resto de la Región Andina, se desplazaban hacia el Táchira, Barinas, Portuguesa y otros estados. Caracas también fue considerada un gran atractivo para los migrantes colombianos<sup>10</sup>.

Álvarez<sup>11</sup> explica que el factor primordial que influyó en la corriente migratoria hacia Venezuela fue el boom en la explotación petrolera. Entre 1972 y 1974 se alcanzó una cuantiosa subida en los precios internacionales del petróleo, lo que produjo un aumento del 250% en los ingresos fiscales

---

<sup>9</sup> diariodelosandes.com, 17 de agosto de 2012

<sup>10</sup> Álvarez de Flores, Raquel 2004 “La dinámica migratoria colombo-venezolana: Evolución y perspectiva actual”, en Revista Geoenseñanza. ISSN 1316-60-77 vol. 9 (San Cristóbal) julio-diciembre de 2004, pp. 191-2002. Pág. 192

<sup>11</sup> Ibid

del país, que implicó un crecimiento de la capacidad financiera del gobierno para instaurar un plan de desarrollo amplio (V Plan de la Nación 1976-1980).

Ello implicó un aumento en las inversiones, el crecimiento industrial, la infraestructura y se dio comienzo a una política de promoción a la inmigración, que tuvo como resultado la entrada de un número importante de migrantes de todos los países de Suramérica, donde el grupo de colombianos era el más numeroso. Se calcula que entre 1976 y 1980, los proyectos que se desprendían del V Plan, habrían incorporado entre 900.000 y 1.000.000 de nuevos trabajadores, una cantidad muy importante si se compara con la población activa que en 1976 alcanzaba 3,7 millones.<sup>12</sup>

Entre la segunda mitad de la década del 60 y la primera mitad de la década del 70 hubo un ingreso masivo de migrantes de distintos países a Venezuela, razón por la cual el país tuvo que implementar un programa de inmigración más selectivo.

El número de los habitantes de origen colombiano residentes en Venezuela, sufrió un aumento de 194% entre 1979 y 1990. El motivo esencial por el cual la población colombiana ingresó al país vecino fue de carácter laboral, conformado en su mayoría por adultos jóvenes, que migraban de modo individual, dejando a sus familias en los lugares de origen.

En 1980, los colombianos en Venezuela constituían el 77% del total de migrantes y en 1990 representaban el 76%. Así mismo se plantea que entre 1980 y 1990, Colombia proporcionó respectivamente el 83% y el 82%, equivaliendo a la migración de mayor cantidad en América Latina. Según los grupos de ocupación, la población colombiana de ambos sexos se ubica de manera predominante en los trabajos agrícolas con un porcentaje de 79.3%, seguido de obreros, trabajadores del transporte y artesanos.<sup>13</sup>

De acuerdo con Álvarez<sup>14</sup>, el recrudecimiento del conflicto colombiano a partir de los años 90 y la implementación de diferentes Planes de Seguridad (Plan Colombia, la Iniciativa Regional Andina y el Plan Patriota) como mecanismos para enfrentar las secuelas del narcotráfico, el conflicto armado y la inseguridad social, transformaron la escena de las migraciones colombo-venezolanas.

---

<sup>12</sup> Ibid pág. 193

<sup>13</sup> Ibid pág. 194

<sup>14</sup> Ibid pág. 195

En lo que se refiere a las actuales corrientes de población en la frontera entre Colombia y Venezuela, Álvarez<sup>15</sup> reconoce tres modalidades de circunstancias diferentes a las que se conocían:

1. Personas que cruzan la frontera durante la noche y regresan a Colombia durante el día para trabajar.
2. Personas que utilizan como paso el cruce de la frontera, saliendo de sus lugares de origen para ingresar de nuevo por otros caminos que les brinden mayor seguridad
3. Personas que cruzan la frontera y que pretenden quedarse en territorio venezolano en condición de refugiados.

Durante los años 1999, 2000 y 2001, cuando se presentaron los primeros casos de movilizaciones masivas de colombianos hacia Venezuela el Gobierno venezolano aplicó una política restrictiva frente a las solicitudes de refugio y, en algunos casos, procedió a la devolución de personas<sup>16</sup>.

Luego, en 1999, se creó en Venezuela de la Comisión Técnica para el Asunto de los Desplazados (CTAD) organismo que no atendió las necesidades de la personas en busca de protección porque las catalogó como desplazados en tránsito. Finalmente en 2001 se crea la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas -LORRAA-.

Los años 2006 y 2008<sup>17</sup> han sido las épocas de mayor cifra de solicitudes de protección, hecho que resulta contradictorio, puesto que fueron los años de mayor impacto de la política de seguridad democrática en Colombia, por lo cual supondría una disminución en este número.

### **Los refugiados colombianos en Venezuela**

A Venezuela han llegado cerca de 200 mil refugiados durante la última década, de los cuales más del 95% son colombianos obligados a huir de su tierra por persecuciones, amenazas de distintos grupos armados y situaciones de extrema violencia generalizada.

Para febrero de 2012, el ACNUR ha registrado unos 17.000 solicitantes de asilo y según cifras del gobierno existen unos 5210 refugiados reconocidos. Además, se estima que hay aproximadamente

---

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup> Pedraza, Nubia 2005 “Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela”. Con el apoyo del equipo de UNIFEM-Colombia. Bogotá disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf?view=1> Pág. 68

<sup>17</sup> La Verde, Zulia. TAPIA, Edwin. Tensión en las fronteras. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -Cohdes -2009. Pág. 128-129.

200.000 personas con necesidades de protección internacional en las áreas fronterizas con Colombia<sup>18</sup>.

Esto muestra que solo un 2,6% de la población en necesidad de protección tiene el estatus de refugiado. Esta cifra contrasta fuertemente con el porcentaje de refugiados en Ecuador. También preocupa la falta de información ya que solo el 8.5% ha presentado solicitud de refugio<sup>19</sup>.

El ACNUR junto con la ONG holandesa para los refugiados Stichting Vluchteling Publicaron en 2008 el estudio “El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional: El caso de Venezuela”. La investigación trabajó con 445 personas claves en 27 municipios. En este se explica:

*“Venezuela es uno de los países de acogida donde, sobre todo en los últimos años, se ha producido un llamativo aumento en el número de las personas en necesidad de protección internacional. Personas que, habiendo cruzado la frontera por el conflicto del vecino país, en su mayoría no se han registrado ante los organismos competentes para buscar protección. A la luz de ese fenómeno el tema del desplazamiento ha sido motivo de crecientes interrogantes debido a la poca información que se tiene sobre estas personas”<sup>20</sup>.*

La investigación encontró que la población con necesidad de protección internacional procede de 29 departamentos de Colombia; pero, sobre todo, de Norte de Santander. Además, antes de llegar a Venezuela fueron desplazados internos. La mayoría manifestó que abandonó su país debido a graves violaciones de Derechos Humanos vinculadas al conflicto armado. El hecho de contar con familia en Venezuela, la cercanía del país y la percepción de una mayor seguridad fueron las principales razones por la que escogieron este país como lugar de protección. También se advierte que hubo un incremento importante en la afluencia hacia Venezuela a partir del 2005.

De acuerdo con la investigación del ACNUR y Stichting Vluchteling los periodos de mayor afluencia hacia Venezuela se ubican entre los años 1998-2000 y 2006-2007. Estas dos fechas están

---

<sup>18</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- Colombia Situación: Fronteras Ecuador-Colombia-Venezuela ACNUR 2012. Disponible en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia\\_Situation\\_-\\_Fronteras\\_-\\_2011.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia_Situation_-_Fronteras_-_2011.pdf?view=1)

<sup>19</sup> Ibid

<sup>20</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela. 2008 ACNUR Y Stichting Vluchteling Pág. 9. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6953.pdf?view=1>

directamente relacionadas con el paramilitarismo. La primera temporada, con su consolidación y la segunda, con la desmovilización.

Según el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, en su informe de 2006 “Dinámica de la confrontación armada en la confluencia entre los Santanderes y el sur de Cesar”:

*“Un punto de ruptura muy importante es el surgimiento de las AUC, que se consolidó como una expresión nacional que involucraba varias organizaciones existentes con anterioridad, que mantuvieron sin embargo cierta autonomía. En la zona estudiada, lo anterior tuvo una expresión clara hacia 1997 y 1998, cuando las actuaciones de las autodefensas previamente existentes habían golpeado las bases de apoyo de la guerrilla en el sur del Cesar y en parte de la provincia de Ocaña”.*<sup>21</sup>

En el informe también se explica en el año 2005 hubo un aumento en el número de asesinatos y masacres en esta región. Además que en los primeros meses de 2006, se registra un leve repunte de las acciones cometidas por la guerrilla, que se podría intensificar en los meses subsiguientes, por efecto de las desmovilizaciones de las autodefensas.<sup>22</sup>

Rincón (2005) estudia el tema jurídico del refugio en Venezuela y afirma que:

*“En el caso de Venezuela, desde mediados de 1999 se han venido registrando casos de afluencia masiva de refugiados colombianos en el territorio nacional, en su mayoría víctimas civiles del conflicto armado colombiano que involucra al ejército, guerrillas de distintas facciones, paramilitares y narcotraficantes, quienes buscando salvar su vida y su integridad personal, ante la violencia generalizada y las violaciones masivas de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario en Colombia, se han visto forzados a cruzar la frontera internacional para buscar refugio en Venezuela. Frente a estos movimientos de refugiados, se evidenció en la práctica que el Estado venezolano no se encontraba preparado para garantizar efectivamente el derecho al refugio de estas personas, no obstante haber ratificado el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, dado que no existían ni autoridades a las cuales pudiesen acudir ni procedimientos establecidos a través de los*

---

<sup>21</sup> Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Dinámica de la confrontación armada en la confluencia entre los Santanderes y el sur de Cesar (2006) Pág. 6 Disponible en: [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu\\_Regionales/confluencia.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/confluencia.pdf)

<sup>22</sup> Ibid pág. 32

*cuales pudieran solicitar la determinación de la condición de refugiado en Venezuela [...] lo cierto es que el Gobierno venezolano desmintió en un primer momento la presencia de refugiados colombianos en el país, y luego desconoció la condición de refugiados de estas personas, a quienes llegó a atribuirles la denominación de desplazados en tránsito, término inexistente en el Derecho Internacional”.*<sup>23</sup>

Lo anterior conllevó a que muchas de estas personas fueran rechazadas en la frontera, es decir, devueltas automáticamente al territorio colombiano donde su vida e integridad personal corrían peligro. Esto demostró un total y absoluto desconocimiento del principio fundamental de la no devolución, el cual se aplica independientemente de que el Estado haya establecido o no procedimientos nacionales para la determinación del estatuto de refugiado<sup>24</sup>.

Según Codhes<sup>25</sup>, son cuatro las dimensiones o campos de problema en el servicio de atención a refugiados en Venezuela:

1. Requerimientos de desarrollo institucional para una respuesta efectiva en materia de refugio.
2. El manejo del estatus migratorio de los desplazados colombianos.
3. La percepción de los migrantes forzados colombianos como un asunto de seguridad estatal.
4. Los retos para la integración social y económica de estas víctimas a la sociedad venezolana.

En el anterior estudio sobre la frontera entre estos dos países, Codhes<sup>26</sup> analiza a través de entrevistas los problemas institucionales de los programas de atención a los refugiados colombianos en Venezuela. El mismo estudio señala que la presencia de grupos armados colombianos en Venezuela ha hecho que los solicitantes de refugio no se queden en la frontera sino que se adentren en Venezuela<sup>27</sup>. A pesar de esto, de acuerdo con ACNUR los estados venezolanos que tienen mayor petición de refugio son Tachira y Zulia.

---

<sup>23</sup> Rincón, Lorena 2005 “La Ley Orgánica sobre Refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana” en Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, 2005, vol. 11, n° 2 (mayo-agosto), pp. 101-124 Pág. 103

<sup>24</sup> Toda esta situación de violación de los derechos humanos de los refugiados por parte del Estado venezolano llevó a que Provea y la Oficina de Acción Social del Vicariato Apostólico de Machiques, junto con el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), introdujeran el 23 de febrero de 2001 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una solicitud de medidas cautelares en favor de los refugiados colombianos que se hallaban en la ribera del río de Oro, municipio José María Semprún del estado Zulia, grupo compuesto en su mayoría por niños, mujeres embarazadas y ancianos. (Rincón, 2005: 104)

<sup>25</sup> La Verde, Zulia. TAPIA, Edwin. Tensión en las fronteras. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -Cohdes -2009.

<sup>26</sup> Ibid

<sup>27</sup> Ibid pág. 60

En rueda de prensa en junio de 2012 el jefe del ACNUR en Caracas, Mohammed Alwash, aseveró que 3.175 colombianos solicitaron en 2011 ser reconocidos como refugiados en Venezuela, 276 menos que en 2010. A lo que explicó que una de las razones sería el "mejoramiento de la situación en la frontera binacional". Alwash agregó que en Venezuela hay unos 200 mil colombianos que necesitan protección internacional y que más de 17 mil se han registrado en las oficinas locales del ACNUR para solicitar la condición de refugiados<sup>28</sup>.

Uno de los aspectos que provocan debate es el de la población desplazada en tránsito<sup>29</sup>. Esta denominación es utilizada por los funcionarios públicos encargados del control fronterizo para nombrar a la población colombiana que cruza la frontera hacia Venezuela huyendo del conflicto armado interno. Al respecto comenta Pedraza:

*“Esta interpretación es considerada como un mecanismo para negar la existencia de colombianos que están entrando al país como solicitantes de refugio y a la vez, evadir la responsabilidad de cumplir los convenios internacionales sobre la materia. En este sentido, la única obligación del Estado venezolano en estos casos, es facilitar el traslado de los “desplazados en tránsito” por su territorio hacia un lugar de Colombia que les ofrezca mayor seguridad en coordinación con autoridades colombianas que reciban y garanticen la protección de estas personas”.*<sup>30</sup>

La autora también señala el caso de los extranjeros indocumentados. Personas colombianas que para proteger a sus familias de los enfrentamientos armados han decidido cruzar la frontera y establecerse temporalmente en territorio venezolano. Durante el día pasan a Colombia para trabajar o buscar alimentos y en la noche duermen y se protegen en Venezuela.

### **Medidas implementadas**

Ante el flujo continuo de personas que migran a Venezuela, en 2003 se creó en la Comisión Nacional de Refugiados de Venezuela. Esta se encarga de revisar las solicitudes de refugio y la determinación de la condición de refugiado.

---

<sup>28</sup> www.andes.info.ec 22 de junio de 2012

<sup>29</sup> Desplazados en tránsito se refiere a “los colombianos que ingresan a Venezuela no con el objetivo de solicitar la protección de las autoridades venezolanas, sino con el único fin de usar el territorio nacional para desplazarse hacia un lugar distinto del que partieron” (Pedraza: 2005:69).

<sup>30</sup> Pedraza, Nubia 2005 “Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela”. Con el apoyo del equipo de UNIFEM-Colombia. Bogotá disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf?view=1> Pág. 70

Colombia y Venezuela, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores de cada país, firmaron el 23 de abril del año 2003 el Memorando de Entendimiento en el que se establece la cooperación para las situaciones de ingreso de colombianos en afluencia masiva al territorio venezolano.<sup>31</sup>

Por otro lado, a comienzos de 2011 se comenzó a implementar un proceso de registro que reduce el desfase existente en la inscripción de más de 14.000 solicitantes de refugio<sup>32</sup>. Gracias a esto desde mayo de 2010 hasta febrero de 2012 la cifra de refugiados se ha casi duplicado pasando desde 2700 a 5210.

También, hay programas para ayudar a la estabilidad económica de los refugiados. El ACNUR y la Fundación para el desarrollo de Táchira (Fundesta) firmaron un convenio que extiende la cooperación en microfinanzas para las personas en esta situación. El proyecto en conjunto ofrece a los refugiados acceso a microcréditos individuales.<sup>33</sup>

Actualmente el ACNUR opera en Caracas, donde está su oficina principal y a lo largo de la frontera con Colombia en los estados fronterizos de Zulia, Táchira y Apure. El ACNUR cuenta con una Oficina de Campo en San Cristóbal –Táchira- y dos Unidades de Campo en las ciudades de Maracaibo -Zulia- y Guasdualito -Apure-, por ser estos tres estados donde reside la mayoría de los refugiados.

La oficina en Venezuela del ACNUR, ofrece ayuda de emergencia a las familias que cruzan la frontera, da asesoría jurídica para el proceso de solicitud de refugio, recibe la inscripción de solicitantes y ofrece cursos de capacitación. A través del Programa de Apoyo Comunitario e Integración - PACI, beneficia a las comunidades receptoras con pequeños proyectos de inversión social tales como dotación para las escuelas con obras y elementos necesarios para su funcionamiento e instalación de sistemas de agua potable entre otros, lo que facilita la aceptación e integración de la población refugiada a las comunidades.

---

<sup>31</sup> Ibid 71

<sup>32</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- Situación Colombia ACNUR 2011 Disponible en: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion\\_Colombia\\_-\\_Panorama\\_regional\\_-\\_2011.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Panorama_regional_-_2011.pdf?view=1)

<sup>33</sup> [www.microdinero.com](http://www.microdinero.com), 13 de enero 2011

También, se han establecido acuerdos con el Servicio Jesuita para Refugiados (SJR), Caritas de Venezuela y el Fondo de Inversiones de la Pequeña y Mediana Empresa para otorgar créditos a los refugiados que deseen crear su propia empresa.<sup>34</sup>

La iglesia Católica ha tomado cartas en el asunto con Caritas Venezuela, entidad que ofrece asesoría, acompañamiento y seguimiento en a los refugiados en el proceso de solicitud de asilo. Caritas realiza desde sus proyectos un trabajo transversal con perspectiva de género, con lo que se busca mayor participación de las mujeres en el proceso de estabilización en la zona y reconstrucción de su vida. Trabaja el tema de escuelas de paz y resolución de conflictos con los niños y jóvenes para que ellos lo extiendan en sus familias.<sup>35</sup>

En marzo de 2011 se firmó un plan de trabajo para facilitar los procedimientos en materia de refugio. Este plan fue firmado entre representantes de la Comisión Nacional para los Refugiados (CNR) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El plan contempla la creación de una nueva base de datos y un nuevo sistema de documentación para las personas solicitantes del estatuto de refugiado, jornadas conjuntas de información y de registro durante todo el año en comunidades remotas y capacitaciones a las autoridades en la frontera y la elaboración de guías de criterios jurídicos para determinar el estatus de refugiado en Venezuela<sup>36</sup>.

En 2012 los mismos organismos plantearon la primera etapa de una plataforma tecnológica para el registro adecuado de los refugiados y sus variadas necesidades; la incorporación y estandarización de los criterios de elegibilidad para el reconocimiento de la condición de refugiado; el fortalecimiento de los recursos humanos y de la estructura logística de la Comisión y la realización de jornadas de registro, así como la implementación de una política permanente de formación y capacitación para funcionarios públicos en todos los niveles de gobierno<sup>37</sup>.

Para finalizar, ante la situación de la población indígena que vive en esta región, que es una de las más vulneradas, las oficinas del ACNUR departamento de la Guajira en Colombia y del estado

---

<sup>34</sup> Pedraza, Nubia 2005 “Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela”. Con el apoyo del equipo de UNIFEM-Colombia. Bogotá disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf?view=1> Pág. 74

<sup>35</sup> Ibid pág. 73

<sup>36</sup> Noticias ACNUR, marzo 9 de 2011

<sup>37</sup> Comunicado prensa ACNUR enero 2012

Zulia en Venezuela, implementaron un mapeo conjunto de necesidades de protección con un enfoque diferencial debido a la presencia del pueblo indígena Wayúu.<sup>38</sup>

### Situación Jurídica

Venezuela no es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 pero el 6 de mayo de 1986 ratificó el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. En 1984 contribuyó a preparar los textos en la Declaración de Cartagena, pero dado que no es una convención, y no es vinculante, Venezuela no la observa para determinación del estatuto. Venezuela no ha ratificado ni la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, ni la Convención para la reducción de los casos de apátrida de 1961.<sup>39</sup>

La legislación venezolana sobre refugiados está fundamentada en el artículo 69 de la Constitución Bolivariana de Venezuela (1999), que reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio: “La República Bolivariana de Venezuela reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio”.<sup>40</sup>

En el informe Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela se explica cómo durante los años 1999, 2000 y 2001, cuando se presentaron los primeros casos de movilizaciones masivas de colombianos hacia Venezuela el gobierno venezolano aplicó una política restrictiva frente a las solicitudes de asilo y, en algunos casos, procedió a la devolución de personas.<sup>41</sup>

Rincón (2003) explica cómo frente a todo este panorama se recurrió, en agosto de 1999, a la creación de la Comisión Técnica para el Asunto de los Desplazados (CTAD), la cual incluyó miembros de los ministerios de Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Defensa, del Ministerio Público y de las gobernaciones de los estados Zulia y Táchira, pero excluyó de su composición al ACNUR. Dicha Comisión, además de no dar respuesta oportuna a las solicitudes de refugio que se sometieron ante ella, los catalogó como desplazados en tránsito. Eludiendo así las responsabilidades que como estado receptor debe tener con los refugiados.

<sup>38</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR– Situación Colombia ACNUR 2011 Disponible en: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion\\_Colombia\\_-\\_Panorama\\_regional\\_-\\_2011.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Panorama_regional_-_2011.pdf?view=1)

<sup>39</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR– Colombia Situación: Fronteras Ecuador-Colombia-Venezuela ACNUR 2012. Disponible en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia\\_Situation\\_-\\_Fronteras\\_-\\_2011.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia_Situation_-_Fronteras_-_2011.pdf?view=1)

<sup>40</sup> Constitución Bolivariana de Venezuela, 2009: Artículo 69

<sup>41</sup> Pedraza, Nubia 2005 “Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela”. Con el apoyo del equipo de UNIFEM-Colombia. Bogotá disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf?view=1> Pág. 68

Luego, el 3 de octubre de 2001, bajo el gobierno del presidente Hugo Chávez, el Estado asumió institucionalmente el tema del refugio con la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas -LORRAA-. En 2003 se aprobó su reglamento y la creación de las Secretarías Técnicas a través de las cuales la Comisión tiene presencia en la frontera. Sin embargo, la reglamentación de la Ley por parte del Ejecutivo, sin consultar con organizaciones de derechos humanos o desatendiendo sus recomendaciones, generó un ambiente de críticas y debates inconclusos sobre los alcances de esa medida complementaria.<sup>42</sup>

Por ejemplo, la definición de refugiado que adopta la Ley es la de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (ya que Venezuela es parte del Protocolo de 1967 y, al ratificarlo, se comprometió a adoptar la definición de refugiado de la Convención de 1951 sin la limitación temporal introducida por aquella). Por tanto, la Ley no contempla la definición ampliada de refugiado establecida en la Declaración de Cartagena de 1984.

La Comisión Nacional para los Refugiados fue creada por la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas, en el año 2003 y está integrada por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien la preside, del Ministerio del Interior y Justicia y del Ministerio de la Defensa, quienes tienen derecho a voz y voto. Asimismo, la Comisión cuenta con la presencia del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional, quienes sólo tienen derecho a voz. Esta Comisión fue juramentada por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, el 7 de agosto de 2003, y a solicitud de la misma, puede contar con la presencia de un representante del ACNUR con derecho a voz.

La Comisión Nacional de Refugiados y Refugiadas de Venezuela señala que como producto de la guerra interna de en Colombia, llegan aproximadamente 1150 nacionales colombianos todos los meses a Venezuela, de los cuales tan solo 45% califican para la condición de refugiados.

El Estado venezolano considerará refugiado, a toda persona a quien la autoridad competente le reconozca tal condición, en virtud de haber ingresado al territorio nacional debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política, y se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad, no pueda o no quiera regresar al país donde antes tuviera su residencia habitual<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Ibid pág. 69

<sup>43</sup> Art. 5 de la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados y Asiladas – LORRAA

Una vez realizada su solicitud, si cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 5 de la LORRAA, los aspirantes al refugio no podrán ser devueltos a Colombia, no podrán ser sancionados por haber entrado ilegalmente a Venezuela y no podrán ser de ninguna manera discriminados<sup>44</sup>.

A pesar de esto, los solicitantes de refugio en Venezuela están en una zona gris, pues están a medio camino entre la persona que está en situación de irregularidad por haber entrado sin llenar los requisitos que pide el Estado venezolano, pero tampoco son refugiados, por tanto no tienen los derechos de un refugiado, ni pueden ser deportados<sup>45</sup>.

Otra preocupación es el desconocimiento de los derechos y los procesos de los refugiados. En la encuesta aplicada por el ACNUR y Stichting Vluchteling en 2007 se encontró que casi el 60 % desconoce que existe el estatus de refugio, y el 73% no conoce la Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas -LORRAA-.

### **El Proceso de refugio**

En Venezuela la determinación de la condición de refugiado la realiza el Estado venezolano a través de la Comisión Nacional de Refugiados (CNR: entidad pluri-ministerial) y las instancias regionales creadas por la ley, llamadas Secretarías Técnicas Regionales (STR). Estas STR están localizadas en Caracas y en los estados fronterizos con Colombia: Apure, Táchira y Zulia.

Las solicitudes de refugio pueden ser sometidas ante la Comisión Nacional para los Refugiados y sus secretarías o ante las oficinas del ACNUR, pero la evaluación y decisión de los casos es competencia exclusiva de la CNR.

Según los Artículos 12 y 13 de la Ley orgánica, la Comisión Nacional para Refugiados CNR, es responsable de evaluar y decidir sobre la aceptación o rechazo de los casos dentro de un plazo de noventa días, con la posibilidad de una prórroga por igual tiempo. El primer paso es otorgar visa de transeúnte y ordenar la correspondiente cédula de ciudadanía, de ser aprobada la solicitud<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela. 2008 ACNUR Y Stichting Vluchteling. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6953.pdf?view=1> Pág. 55

<sup>45</sup> La Verde, Zulia. TAPIA, Edwin. Tensión en las fronteras. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -Cohdes -2009.

<sup>46</sup> Pedraza, Nubia 2005 “Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela”. Con el apoyo del equipo de UNIFEM-Colombia. Bogotá disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf?view=1> Pág. 69

Para solicitar la condición de refugiado, las personas pueden acercarse a: las oficinas de ACNUR o alguna de sus Agencias Ejecutoras (Caritas o el Servicio Jesuita a Refugiados, SJR). Cerca de la frontera, se encuentran los Secretariados Técnicos. Además de las autoridades civiles y militares, el ACNUR puede recibir la solicitud por escrito y dirigirla a la Comisión Nacional para los Refugiados.

Después de evaluar la solicitud, la Comisión Nacional para los Refugiados emite un certificado provisional de permanencia en Venezuela, a fin de garantizar su permanencia temporal en el territorio nacional, hasta que se decida sobre el reconocimiento o no de la condición de refugiado<sup>47</sup>. La Comisión Nacional para los Refugiados decide si la persona es refugiada, no refugiada o pedir aclaraciones. Las personas a las que se les ha determinado que no tienen necesidad de protección internacional, se encuentran en situación similar a la de otros individuos ilegales, y pueden ser deportadas.

### *La Naturalización*

La naturalización es el proceso mediante el cual se les otorga la nacionalidad Venezolana a las personas que permanecen en este país en condición irregular. El presidente de Venezuela, Hugo Chávez, mediante el Decreto Presidencial No. 2.823 del 3 de febrero de 2004, inició una campaña nacional para pagar la "Deuda histórica de Venezuela con los inmigrantes"<sup>48</sup>. El Decreto establece un reglamento para la regularización y naturalización de los extranjeros y las extranjeras que se encuentran en el territorio venezolano.

*“Este reglamento pretende otorgar nacionalidad venezolana a 200 mil personas extranjeras que permanecen en ese país en “condición irregular”, muchas de ellas procedentes de Colombia y algunas solicitantes de refugio, según manifiestan organizaciones que trabajan con migrantes y refugiados en la zona de frontera [...] Es probable que algunas personas se decidan por este mecanismo, antes que acudir al lento trámite del refugio. Según el Servicio Jesuita para los Refugiados, por lo menos 900 solicitudes permanecen sin solución en los últimos dos años. En estos casos, el estado venezolano garantiza el acceso a derechos*

---

<sup>47</sup> Información tomada del folleto preguntas y respuestas: Orientaciones para personas que solicitan la condición de refugio en Venezuela. Para más información, El documento completo se encuentra en los anexos

<sup>48</sup> Cárcamo, Orlando 2009 “El SAIME reanudó el proceso de regularización y naturalización de extranjeros indocumentados”.

*económicos, sociales y culturales, pero desconoce el derecho internacional de los refugiados”.*<sup>49</sup>

Los que se acogen a este proceso reciben un "Certificado de Regularización o Solicitud de Naturalización", conocido popularmente como "Cartón Blanco". El primer paso para acceder a éste es entregar la documentación necesaria. Segundo, hacer el proceso para la cedulación como extranjero residente. El tercer paso es la obtención de la visa de residente por cinco años.

Miles de personas no pudieron completar las etapas y se quedaron solo con el "cartón blanco" o con la "cédula amarilla" de extranjero residente. Estas personas enfrentaron constantes problemas con las autoridades al salir o entrar al país por tierra, ya que el pasaporte con la visa de residente es necesario para entrar o salir del país. La cédula de residente es para identificarse en el territorio venezolano. En 2009 el SAIME (Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería) reanudó el proceso, para que las personas que no pudieron terminar el proceso.<sup>50</sup>

En opinión de algunos analistas la naturalización tuvo fines políticos electorales. “Alrededor de un millón de colombianos lograron sacar su cédula venezolana gracias a la Misión Identidad que puso en marcha el presidente Hugo Chávez para conseguir apoyos en el Referendo Revocatorio”<sup>51</sup>. Con la nacionalización de los colombianos facilitaron el éxito del gobierno de Chávez en el Referendo de 2004.

Otra evidencia es que, como explica Cárcamo (2009), el proceso de nacionalización se congeló y comenzó de nuevo en el 2009. Año para el cual se llevó a cabo Referéndum Aprobatorio de la Enmienda Constitucional, en el cual Chávez logró Constitucionalmente poder ser reelecto infinitivamente, agregando a la carta magna que la postulación de cualquier cargo de elección popular podría ser continua.

El tema de la nacionalización de colombianos en Venezuela es clave en el ámbito electoral. De acuerdo con el diario El Espectador en las pasadas elecciones presidenciales del 7 de octubre 19 millones de venezolanos estaban llamados a participar en las urnas un millón y medio son de origen colombiano. Además, afirmó que ni el gobierno colombiano ni el venezolano conocen a

---

<sup>49</sup> Pedraza, Nubia 2005 “Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela”. Con el apoyo del equipo de UNIFEM-Colombia. Bogotá disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf?view=1> Pág. 70

<sup>50</sup> Cárcamo, Orlando 2009 “El SAIME reanudó el proceso de regularización y naturalización de extranjeros indocumentados”.

<sup>51</sup> El Colombiano, 4 de febrero de 2005

ciencia cierta el número exacto de colombianos que viven en Venezuela, los cálculos de ambos lados coinciden en que serían entre tres y cuatro millones<sup>52</sup>.

Las condiciones que ofrece la nacionalización frente a las del refugio son más favorables, sobre todo porque les permite volver a Colombia cuantas veces quiera, limitante que tienen los refugiados. Así su vida corra peligro en Colombia quieren seguir teniendo el derecho de poder volver a visitar a su familia o arreglar sus asuntos pendientes.

### **Acceso a bienes y servicios**

En una investigación realizada por el SJR de Venezuela a principios del 2007, se encontró que el 79% de los refugiados, asegura que a falta de documentación en regla es la mayor dificultad para vivir en territorio venezolano, pues limita los espacios de participación e impide el disfrute de beneficios como acceso a la vivienda y posesión de bienes.

La ausencia de documentación reduce las posibilidades de acceder a trabajos formales. En este aspecto los refugiados reflejan la misma situación; los datos encontrados en la población entrevistada reportan que: el 41% de las personas se dedica a la economía informal: trabajos ocasionales como vendedores ambulantes<sup>53</sup>.

Los solicitantes de refugio reciben del gobierno el apoyo en educación básica y la atención primaria en salud sin ningún costo, como cualquier persona nacional o extranjera. Para los niños y niñas refugiados o solicitantes de refugio, el Estado venezolano garantiza el derecho a la educación gratuita a través de su programa de educación Misión Robinson (parte del programa de misiones socio-educativas del gobierno Chávez, el cual se inicia en julio de 2003 y busca luchar contra el analfabetismo en Venezuela). Éste da cobertura hasta el noveno grado, que corresponde al nivel de primaria. Para los grados de secundaria los niños deben presentar además de los certificados de notas de los cursos anteriores, el documento que les reconoce el status de refugiados o su cédula de nacionalización.

Bajo estas condiciones, es casi imposible que los menores logren terminar su ciclo escolar en Venezuela, y así para cualquier otro tipo de estudio que los adultos quieran adelantar, se requiere del documento de aprobación de refugio o de la cédula de nacionalización. Por otra parte, las escuelas retienen los certificados de notas de los niveles de primaria que los niños han logrado

---

<sup>52</sup> El Espectador 4 de octubre 2012

<sup>53</sup> Mosquera, Merlys 2007 “Situación de los refugiados e impacto del Conflicto Armado Colombiano en Venezuela” en Servir Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) No 42 Diciembre 2007. Pag. 10

cursar en Venezuela mientras se resuelve su situación legal, por lo tanto, ellos tampoco pueden continuar con el ciclo de educación secundaria<sup>54</sup>.

Se debe destacar que la población solicitante de refugio no recibe ninguna ayuda humanitaria inmediata del Estado Venezolano. Sólo cuentan con el apoyo que ofrece el ACNUR a ellos y a las comunidades receptoras<sup>55</sup>. Esto explica porque toda la población que se ve obligada a desplazarse o a buscar refugio en Venezuela, presenta altos niveles de desnutrición por la mala y escasa alimentación que logran conseguir a través de ayudas humanitarias o con los pocos recursos de su trabajo ocasional. Los principales afectados son siempre los niños y las mujeres gestantes y lactantes, que requieren de una alimentación adecuada a sus necesidades y condiciones. También, hay que tener en cuenta que en Venezuela, los hábitos alimenticios son diferentes y las mujeres solicitantes de refugio no pueden acceder a los mismos productos que consumían en Colombia<sup>56</sup>.

El ACNUR junto con la ONG holandesa para los refugiados Stichting Vluchteling Publicaron en 2008 el estudio “El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional: El caso de Venezuela”. Este concluyó que la calidad de vida de la población con necesidad de protección internacional en este país es precaria. Su nivel educativo es bajo y trabajan principalmente en el mercado informal. Suelen habitar en viviendas inadecuadas, escasamente equipadas y en situación de hacinamiento. Muchas familias no tienen acceso a agua potable y a saneamiento poniendo en riesgo la salud de adultos y especialmente, la de la población infantil. También hay hogares cuyas zonas de residencia carecen de transporte público o son inaccesibles dado el mal estado de las vías de circulación.

A continuación se exponen algunos datos del anterior estudio que llaman la atención. En cuestiones de documentación y reconocimiento de sus derechos, el 73 % de los miembros de los hogares de la población con necesidad de protección internacional no cuenta con documentos que los acrediten en el país<sup>57</sup>, sólo un 27 % de las y los jefes de hogar sabe de la existencia de la Ley Orgánica de

---

<sup>54</sup> Pedraza, Nubia 2005 “Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela”. Con el apoyo del equipo de UNIFEM-Colombia. Bogotá disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf?view=1> Pág. 59

<sup>55</sup> *Ibíd.* pág. 72

<sup>56</sup> *Ibíd.* pág. 58

<sup>57</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela. 2008 ACNUR Y Stichting Vluchteling. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6953.pdf?view=1> pág. 55

Refugiados y Refugiadas o Asilados y Asiladas -LORRAA-<sup>58</sup> y un 60% desconoce los procedimientos para realizar los trámites y sus derechos como refugiados.

En educación se observa que un 16,7 % de la población adulta no sabe leer ni escribir<sup>59</sup>, 20 % de niños y niñas entre los 7 y los 12 años de edad no asisten a la escuela y un 48 % de adolescentes tampoco<sup>60</sup>. En empleo, las cifras afirman que la tasa de desocupación es del 11 % en hombre y el 22 en mujeres<sup>61</sup>.

En servicios básicos el 53 % accede a agua potable por acueducto; pero el resto lo hace por camión cisterna, pilas o estanques públicos y pozos o manantiales<sup>62</sup> y 35 % de los hogares servicios de disposición de excretas que garanticen el debido saneamiento<sup>63</sup>. El hacinamiento es del 60% y el 56% habita en viviendas de infraestructura precaria<sup>64</sup>.

La situación de empleo es clave para la población, su subsistencia y su vinculación en la nueva sociedad. El estudio muestra cómo es complicado para los refugiados encontrar trabajo cuando llegan a Venezuela. En cuestiones de vivienda, la autora también señala que se evidencia un grave problema para la población colombiana que se ha asentado en terrenos baldíos de propiedad privada en municipios como Ureña y San Antonio. En estos terrenos se están adelantando procesos de desalojo, como es el caso del asentamiento Vista Hermosa en el que se encuentran aproximadamente 100 familias colombianas desplazadas que ya han recibido la orden de desalojo. Igual se procederá con los asentamientos de El Cují, San Isidro, El Bolivariano y San Martín, donde se instalaron ciudadanos venezolanos pobres y colombianos que esperan ser reconocidos como refugiados o asilados por el gobierno del Presidente Chávez.

En Venezuela se está adelantando un plan de adjudicación de tierras pero, sólo beneficiará a los venezolanos pobres y a colombianos que tienen cédula de nacionalización que están ocupando terrenos del Estado. No se han abierto posibilidades de vivienda para los colombianos que están como solicitantes de refugio y no tienen resuelta su condición en el país<sup>65</sup>.

---

<sup>58</sup> *Ibíd.* pág. 57

<sup>59</sup> *Ibid* pág. 62

<sup>60</sup> *Ibid* pág. 86

<sup>61</sup> *Ibid* pág. 62

<sup>62</sup> *Ibid* pág. 67

<sup>63</sup> *Ibid* pág. 67

<sup>64</sup> *Ibid* pág. 86

<sup>65</sup> Pedraza, Nubia 2005 “Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela”. Con el apoyo del equipo de UNIFEM-Colombia. Bogotá disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf?view=1> Pág. 58

En el área de la salud, las personas refugiadas o solicitantes de refugio que se encuentran en Venezuela pueden acceder a la atención médica primaria en centros de atención de primer nivel o a través de la Misión Barrio Adentro<sup>66</sup> diseñada para ofrecer salud integral a la población excluida, lo cual hace que tengan cubiertos los servicios básicos de salud. La percepción de los refugiados en la atención médica es positiva. Sin embargo, muy pocas personas solicitantes de refugio reciben la atención y el acompañamiento psicosocial que se requiere después de un evento violento y de desarraigo como el que les ha dejado el conflicto colombiano que los obligó a salir huyendo del país<sup>67</sup>.

Con lo anterior se observa que las leyes para garantizar los derechos a los refugiados existen en la constitución y en la Ley Orgánica de Refugiados y Refugiadas o Asilados y Asiladas -LORRAA-, pero la gente las desconoce.

El Estado Venezolano implantó planes en 2011 para reconocer a refugiados, pero estos esfuerzos solo han logrado que menos de un 5 % de la población con necesidad de protección internacional en Venezuela legalice su estatus. Además, como se mencionó en el apartado de la legalización, para muchos es una mejor alternativa que la del refugio. Como refugiados el Estado venezolano no presta ayudas, mientras que como nacionales pueden acceder al Seguro Social y beneficios de la Ley de Política Habitacional y educación secundaria, entre otros.

### **Discriminación**

El estudio de Cohdes de 2009 advierte que las personas colombianas con necesidad de protección internacional en Venezuela son discriminadas desde dos puntos de vista. Por un lado se les ve como una amenaza a la seguridad del Estado nacional, al leer al refugio como un factor que puede desestabilizar a los gobiernos nacionales o regionales. Por el otro, se tiende a conectar al refugio con el incremento en los niveles de inseguridad urbana, desarrollo de barrios irregulares y comercio informal. Motivos por los cuales los colombianos reciben un tratamiento de vigilancia y sospecha permanente, lo cual dificulta la integración social de una población que está en situación de vulnerabilidad<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Este servicio hace parte del programa de política social del gobierno Chávez. Surge a partir del año 2003, en el marco del convenio de cooperación suscrito entre Venezuela y Cuba y cuenta con el apoyo de 10.000 médicos cubanos repartidos en consultorios y clínicas populares.

<sup>67</sup> Ibid pág. 55-56

<sup>68</sup> La Verde, Zulia. TAPIA, Edwin. Tensión en las fronteras. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -Cohdes -2009 Pág. 66-67.

Sobre el trato en la comunidad, el 53% de los entrevistados manifiesta sentirse discriminado por ser extranjero y el 41% expresa recibir malos tratos de las autoridades. La discriminación y la xenofobia siempre son amenazas en las sociedades multiculturales; sobre todo cuando los resultados de la multiculturalidad provienen de la migración forzada, como es el caso de los refugiados. Sin embargo, en este estudio el 82% de los entrevistados perciben que las autoridades locales (no militares) y lo líderes comunitarios no son una amenaza para ellos<sup>69</sup>.

En el estudio de Pedraza se señala como desafortunadamente, hay casos en los que al buscar el servicio salud, las personas tropiezan con la xenofobia y la negligencia de algunos funcionarios médicos que aparentemente desconocen las condiciones en las que se encuentran estas personas y las normatividad de los derechos que los favorecen.

Por otro lado, en el informe ACNUR - Stichting Vluchteling a partir de la consulta a personas claves se identificaron situaciones de discriminación hacia los niños y niñas de estos hogares por parte de sus compañeros y compañeras de clase. No obstante, en opinión de estas mismas personas, estos eventos no fueron motivados por la condición de refugiado, ni tampoco debido a su nacionalidad colombiana, sino a causa de las manifestaciones de su pobreza: ropa o útiles escolares en mal estado.

## **Conclusiones**

Venezuela y Colombia han tenido desde sus comienzos un flujo constante de personas. Muchos colombianos debido al auge económico de Venezuela en la segunda mitad del siglo XX migraron a este país para radicarse allí. Esta es una de las principales causas para para que Venezuela sea lugar recurrente para los colombianos en busca de refugio, ya que muchos cuentan con el apoyo de familiares allí.

Sin embargo, Venezuela institucionalmente ha tenido un desarrollo lento en cuanto al trato a refugiados. A finales de la década de los 90 cuando comenzaron a llegar los primeros colombianos en busca de asilo, estos fueron negados las solicitudes y no se les atendió. El Estado venezolano no se encontraba preparado para garantizar efectivamente el derecho al refugio de estas personas, ya que no existían ni autoridades a las cuales pudiesen acudir, ni procedimientos establecidos. Incluso, el Gobierno venezolano desmintió en un primer momento la presencia de refugiados colombianos

---

<sup>69</sup> Mosquera, Merlys 2007 “Situación de los refugiados e impacto del Conflicto Armado Colombiano en Venezuela” en Servir Servicio Jesuita a Refugiados (SJR) No 42 Diciembre 2007. Pág. 10

en el país. Sólo hasta 2003 con la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados, estos han podido tener un mecanismo para regularizar su situación en Venezuela.

A pesar de esto, los trámites para el refugio son largos y muchas permanecen sin solución. Además, el número de refugiados reconocidos comparado con el número de solicitudes de refugio es mínimo, se calcula que sólo un 5% <sup>70</sup>(ACNUR, 2012). Esto conlleva a que la condición de vida de los colombianos en búsqueda de protección no sea favorable. El acceso a trabajo, educación, salud y servicios básicos es precario y el no tener documentos no les permite reestablecerse en Venezuela.

Sin embargo, se han reconocido en Venezuela casos por violencia de género, lo cual coloca a la Ley Orgánica de Refugiados y Refugiadas o Asilados y Asiladas -LORRAA- a la vanguardia en el reconocimiento de los derechos de las refugiadas. Otro punto positivo en Venezuela es que no hay registro de mujeres en esta condición víctimas de explotación sexual.

Un fenómeno particular en Venezuela es el proceso de naturalización. Esta es una opción a la que acuden las personas que salieron de Colombia en busca de protección que les ofrece mayores beneficios que el refugio (servicios de salud y educación), por otro lado, no les impide volver a su país, como sí ocurre con el refugio. Además, como electoralmente se ha utilizado la nacionalización de extranjeros, en los grandes programas de naturalización se les ha facilitado el acceso a la ciudadanía a muchos colombianos.

Las relaciones diplomáticas binacionales no han tenido repercusiones mayores en el flujo de personas entre Colombia y Venezuela, lo que se observa cooperación entre los gobiernos para atender a la población vulnerable de las fronteras.

Este estudio llega a las siguientes conclusiones y recomendaciones a los actores involucrados:

- El gran subregistro (más del 90%) en el número de refugiados colombianos en Venezuela es el catalizador de las dificultades de acceso a servicios públicos por parte de esta comunidad. El gobierno Venezolano con el apoyo del ACNUR debe realizar un esfuerzo para que tanto los solicitantes de asilo como los refugiados estén registrados y tengan documentos de identidad reconocidos en Venezuela, que les permitan acceder a la vivienda, salud, educación y demás servicios públicos.

---

<sup>70</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- Colombia Situación: Fronteras Ecuador-Colombia-Venezuela ACNUR 2012. Disponible en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia\\_Situation\\_-\\_Fronteras\\_-\\_2011.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia_Situation_-_Fronteras_-_2011.pdf?view=1)

- El derecho al trabajo para la población refugiada es un garante de su dignidad como ser humano, ya que le brinda la posibilidad de vivir de la fuente de su trabajo y no de la caridad. También lo protege de explotación laboral y puede retribuir tributariamente a Venezuela.
- Es necesaria la intervención del Gobierno Venezolano y Colombiano junto con el apoyo de organismos internacionales y ONG para sensibilizar a la gente de ambos países sobre la situación del refugiado y el migrante. Debido a la situación económica y política Venezolana actual, el flujo es más dinámico en los últimos años hacia Colombia. Tanto los refugiados colombianos en Venezuela, como los migrantes venezolanos no calificados Colombia, suelen ser discriminados y vulnerables a la explotación. Es por eso, que las autoridades deben realizar campañas para que las personas conozcan sus derechos y las comunidades receptoras se sensibilicen ante estos nuevos contextos y logren sacar beneficio de estos flujos humanos.
- Los movimientos humanos deben ser vistos por los gobiernos desde una perspectiva humanitaria o económica y no de seguridad. Esto evita la discriminación y propicia un campo normativo abierto al reconocimiento de los Derechos Humanos de los refugiados.

Con la muerte de Hugo Chávez, la inestabilidad política y la crisis económica en Venezuela, es probable que el número de refugiados y personas en búsqueda de protección internacional disminuya. Además, al acercarse un escenario al posconflicto en Colombia es vital que el gobierno colombiano reconozca también a los refugiados como víctimas y que se les incluya en los programas de reparación de la mano del gobierno venezolano, para que las gestiones colombianas no interrumpan sus derechos como refugiados. Sería interesante estudiar estas variables y la viabilidad del retorno en futuras investigaciones.

## **Bibliografía**

### **Informes**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR *El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela*. 2008 ACNUR Y Stichting Vluchteling. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6953.pdf?view=1>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR *Evaluación de las necesidades globales informe piloto*, octubre 2008. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6810>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR *El perfil de la población colombiana con necesidad de protección internacional. El caso de Venezuela.* 2008 ACNUR Y Stichting Vluchteling. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6953.pdf?view=1>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR *Preguntas y respuestas. Orientaciones para personas que solicitan la condición de refugiado en Venezuela.* Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3872.pdf?view=1>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- *Situación Colombia* ACNUR 2011 Disponible en: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion\\_Colombiana\\_-\\_Panorama\\_regional\\_-\\_2011.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombiana_-_Panorama_regional_-_2011.pdf?view=1)

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR- *Colombia Situación: Fronteras Ecuador-Colombia-Venezuela* ACNUR 2012. Disponible en [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia\\_Situacion\\_-\\_Fronteras\\_-\\_2011.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Colombia_Situacion_-_Fronteras_-_2011.pdf?view=1)

Zulia La Verde & Edwin Tapia. *Tensión en las fronteras.* Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -Cohdes -2009.

Programa Venezolano de Educación- Acción en Derechos Humanos –Provea- *Informe anual octubre 2010-septiembre 2011 Derecho al Asilo y al Refugio* disponible en <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/13AsiloRefugio.pdf>

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. *Dinámica de la confrontación armada en la confluencia entre los Santanderes y el sur de Cesar (2006)* Disponible en: [http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu\\_Regionales/confluencia.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/confluencia.pdf)

Nubia Pedraza. “Género desplazamiento y refugio: Frontera Colombia Venezuela”. Con el apoyo del equipo de UNIFEM-Colombia. Bogotá disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4039.pdf?view=1>. 2005

## Artículos

Raquel Álvarez de Flores. “La dinámica migratoria colombo-venezolana: Evolución y perspectiva actual”, en *Revista Geoenseñanza*. ISSN 1316-60-77 vol. 9 (San Cristóbal) julio-diciembre de 2004, pp. 191-2002.

Orlando Cárcamo. “El SAIME reanudó el proceso de regularización y naturalización de extranjeros indocumentados”. 2009

Merlys Mosquera. “Situación de los refugiados e impacto del Conflicto Armado Colombiano en Venezuela” en *Servir Servicio Jesuita a Refugiados* (SJR) No 42 Diciembre 2007. Pag. 8-13.

Lorena Rincón. “La Ley Orgánica sobre Refugiados: su aplicación en la frontera colombo-venezolana” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2005, vol. 11, n° 2 (mayo-agosto), pp. 101-124

### **Convenciones, tratados y leyes**

Constitución de Venezuela 2001. Disponible en:  
<http://www.tsj.gov.ve/legislacion/constitucion1999.htm>

Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas -LORRAA-. Disponible en:  
[http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp\\_ven-mla-law-refugee.html](http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-mla-law-refugee.html)

Declaración de Cartagena sobre Refugiado 1984. Disponible en  
[http://www.oas.org/dil/esp/1984\\_Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Cartagena\\_sobre\\_Refugiados.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf)

Declaración Universal de Derechos de la ONU - 1948 disponible en  
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>