



UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO

**LA MIGRACIÓN VENEZOLANA A LA LUZ DEL DERECHO
INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS, PARA
DETERMINAR EL ESTATUS DE PROTECCIÓN DE ESTAS
PERSONAS EN MOVILIDAD**

Trabajo de Grado para optar al título de Abogado
Línea de investigación: Derecho Internacional de los Refugiados

Autor: Nieves B, Camila A.
V- 26.208.108
5° sección A
Tutor: Calderón S, Ana B.

San Cristóbal, mayo de 2021.

ÍNDICE GENERAL

				PP
			Páginas preliminares	V
			INTRODUCCIÓN	6
			CAPÍTULOS	
I			DEFINICIONES SOBRE EL ESTATUTO DE REFUGIADOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y SU APLICABILIDAD AL FLUJO MIGRATORIO MIXTO	17
	1.1		Definición de Refugiado	17
		1.1.1	Definición de Refugiado a la Luz de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	19
		1.1.2	Definición de Refugiados a la Luz del Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967	26
		1.1.3	Adaptaciones Contextuales de la Definición de Refugiado	28
		1.1.4	Definición de Refugiado a la Luz de la Declaración de Cartagena de 1984	32
	1.2		El Flujo Migratorio de Personas Venezolanas a la Luz de los Instrumentos Jurídicos Internacionales	34

II			LA CRISIS SOCIAL, POLÍTICA Y ECONÓMICA EN VENEZUELA COMO MOTIVO DE LA MIGRACIÓN MASIVA EN LA REGIÓN DESDE EL AÑO 2014	37
	2.1		Crisis Social, Económica y Política en Venezuela	37
	2.2		La Migración Venezolana Como Consecuencia de la Crisis Social, Política y Económica que Atraviesa Venezuela	40
	2.3		Hitos de la Migración Venezolana	42
	2.4		La Crisis Migratoria Venezolana Y los Nuevos Elementos Incorporados por la Declaración de Cartagena a la Definición de Refugiados	47
III			POSICIÓN DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN Y ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE LA PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA	55
	3.1		El Éxodo Venezolano Como Flujo Migratorio Mixto	55
	3.2		Percepción de la Organización de las Naciones Unidas al Fenómeno Migratorio Venezolano	59
		3.2.1	Notas Orientativas del Alto Comisionado de la ONU Para los Refugiados (ACNUR) Sobre los Migrantes Venezolanos	62
	3.3		Respuesta de los Países de la Región Ante la Crisis Migratoria Venezolana	65

		3.3.1	Países que Han Incorporado la Declaración de Cartagena en su Legislación Nacional	65
		3.2.2	Medidas Extraordinarias de Protección y/o Regularización de Personas Venezolanas Adoptadas por Algunos Países de la Región	69
			CONCLUSIONES	76
			REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL TÁCHIRA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE DERECHO**

ANÁLISIS DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA A LA LUZ DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS, PARA DETERMINAR EL ESTATUS DE PROTECCIÓN DE ESTAS PERSONAS EN MOVILIDAD

Autor: Nieves, Camila.
Año: 2021.

RESUMEN

La presente investigación es documental, descriptiva y bibliográfica. Se enmarca en el Derecho positivo. Su estudio se centra en la migración venezolana a la luz del derecho internacional de los Refugiados. Se planteó como objetivo general; analizar la crisis migratoria venezolana a la luz del Derecho internacional de los Refugiados, para determinar el estatus de protección de estas personas en movilidad. A los fines de desarrollar este objetivo general se establecieron los siguientes objetivos específicos: Identificar las definiciones sobre el estatuto de refugiados en el Derecho Internacional y su aplicabilidad al flujo migratorio venezolano; analizar la crisis social, política y económica en Venezuela como motivo de la migración masiva en la región desde el año 2014 y relacionar la posición de los países de la región y organismos internacionales sobre la protección y regularización de la migración venezolana. En la primera parte de la investigación, se hace alusión a la definición de refugiado, siendo aquella persona; que se encuentra fuera de su país de origen por temor a la persecución, conflicto o violencia generalizada u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, por tanto; requieran protección internacional. A su vez, esta definición también se estudió a la luz de la Declaración de Cartagena de 1984, para dar paso al estudio del flujo migratorio venezolano a la luz de los instrumentos jurídicos internacionales. Por otra parte, se analizó la crisis social, económica y política en Venezuela durante los últimos 6 años y como dio paso a la migración masiva de venezolanos y finalmente, se estudió el éxodo venezolano como flujo migratorio mixto, la percepción de las Naciones Unidas ante este fenómeno, las notas orientativas del ACNUR sobre los migrantes venezolanos y la respuesta de los países de la región ante la crisis migratoria venezolana. Finalmente, se llegó a la conclusión, que es a través de la Declaración de Cartagena, con su definición de refugiado que esta investigación toma trascendencia, pues fue la que permitió analizar la migración venezolana como forzosa y reconocer que un número significativo de venezolanos que han migrado son solicitantes de asilo en los países que han incorporado la Declaración de Cartagena a su legislación interna.

Descriptores: Refugiados, crisis, ACNUR, migración y estatus de protección.

INTRODUCCIÓN

La crisis social, económica y política que atraviesa Venezuela ha traído consigo un flujo migratorio sin precedentes en la región y uno de los más grandes del mundo en la actualidad. Según organismos internacionales de las Naciones Unidas, específicamente el ACNUR. (2020) expresa: que alrededor de 5,4 millones de venezolanos han migrado¹, y cerca de 700 mil han solicitado refugio en sus países de acogida. Por lo que dicha migración a generado un sin número de discusiones a nivel internacional, sobre el carácter y la naturaleza de la migración venezolana, es decir, si deben ser considerados migrantes económicos o forzados; y tal distinción es de gran importancia debido a que impactará directamente en la forma de regularización y protección de los venezolanos en el exterior y sus procesos de integración en los países de acogida.

Ahora bien, el Derecho Internacional de los Refugiados ha evolucionado a través de los años, y con ello la definición de quién debe ser considerado como refugiado. De acuerdo con el ACNUR. (1992) y según la convención del estatuto de los refugiados de 1951 un refugiado es una persona que: huye de su país de origen por fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, políticos o pertenencia a determinado grupo social, y que no puede o no quiere acogerse a la protección de su país.² Concepto adoptado por el protocolo del Estatuto de los Refugiados de 1967, suscrito por casi todos los países del mundo. Esta definición es limitada y determina de manera taxativa quien debe ser reconocido con dicha condición.

¹ACNUR. (2020). Situación en Venezuela. [Página web], fecha de consulta: 20 de enero de 2021, Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

²ACNUR. (1992). Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiados en virtud de la Convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. [Documento en línea], fecha de consulta: 20 de enero de 2021, Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>

En este sentido, expresa la OIM. (2020), que los contextos de las migraciones forzadas en el mundo son diferentes, dependiendo de factores geopolíticos, tanto de los países de origen como los de acogida.³ Así, las crisis migratorias de Oriente son diferentes a las que ha vivido África, y a su vez, ambas tienen factores diferenciales de las que han ocurrido en América Latina. Estos factores, además, se ven reflejados en los perfiles de las personas en movilidad. Por ejemplo, los migrantes forzados colombianos de inicios de los 2000 tenían un perfil claramente rural, los venezolanos de la segunda y tercera década del siglo XXI son de perfiles variados, pero buena parte de ellos provienen de contextos urbanos y con niveles educativos de secundaria o profesional.

Así, en el caso latinoamericano, varios países de la región se acogieron a la declaración de Cartagena en 1984, ampliando el concepto de refugiados, por las características propias de las crisis migratorias que antecedían en el continente, marcadas por procesos de violencia generalizada y violación estructural de derechos humanos (en lo sucesivo DDHH). En consecuencia, según esta Declaración reconoce como refugiados a aquellas personas que se han visto obligadas a huir de su país de origen por violación sistemática de DDHH, ser sometidos a tratos crueles e inhumanos o violencia generalizada. Y es precisamente este el basamento jurídico que emplea la corriente que defiende que la mayoría de los venezolanos que migran de Venezuela tienen motivos y perfil para solicitar y ser reconocidos como refugiados.

En lo que respecta a la crisis venezolana han confluído una serie de factores políticos, sociales y económicos que han desatado una corriente migratoria sin precedentes en la Región, siendo la mayoría de los países receptores Colombia, Perú, Chile, Ecuador y Argentina. En este orden de

³OIM. (2020). Migración forzada o desplazamiento forzado. [Página web], fecha de consulta: 25 de enero de 2021, Disponible en: <https://migrationdataportal.org/es/themes/migracion-forzada-o-desplazamiento-forzado>

ideas, expresa DUQUE, R. (2019), que son muchos venezolanos los huyen por motivos políticos,⁴ especialmente aquellos que son vinculados por el Gobierno de Venezuela con las protestas populares de 2014 y 2017, estos claramente tienen perfil para ser solicitantes de refugio. Sin embargo, muchos otros salen de Venezuela en búsqueda de oportunidades económicas, acceso a servicios básicos, salud, educación y alimentación; es aquí donde se genera el dilema sobre si son, o no, refugiados venezolanos o migrantes económicos, cuyo tratamiento sería distinto.

Para dar luz a esta discusión será necesario revisar la crisis venezolana y sus consecuencias, pues es allí donde pueden identificarse los motivos fundamentales de la migración masiva venezolana (aunque cada caso de solicitud de refugio se analiza de manera particular) tomados por la *Venezuela Situation* de la Organización de las Naciones Unidas (en lo sucesivo ONU) para afirmar, en algunas oportunidades, que la mayoría de los venezolanos en diáspora son refugiados.

En este sentido y de acuerdo a lo anterior, el ACNUR. (2020) ha solicitado en varias oportunidades a los países de la región adoptar medidas extraordinarias de protección para aquellos venezolanos que pese a ser migrantes forzados no son considerados refugiados por la legislación interna de cada país.⁵ Un claro ejemplo de esto es Costa Rica que recientemente ha adoptado medida de protección especial temporal para migrantes venezolanos a los que se les haya denegado la solicitud de refugio.

⁴DUQUE, R. (2019). Aplicación de la definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena a las personas desplazadas venezolanas y su derecho humano al asilo. [Página web], fecha de consulta: 27 de enero de 2021, Disponible en: <https://bloqueconstitucional.com/aplicacion-de-la-definicion-de-refugiado-de-la-declaracion-de-cartagena-a-las-personas-desplazadas-venezolanas-y-su-derecho-humano-al-asilo/>

⁵ACNUR. (2020). Se necesitan 1.440 millones de dólares para apoyar a los refugiados y migrantes de Venezuela en medio de la pandemia de COVID-19. [Página web], fecha de consulta: 27 de enero de 2021, Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/12/5fd1bf1e4/se-necesitan-1440-millones-de-dolares-para-apoyar-a-los-refugiados-y-migrantes.html>

Esta discusión e investigación dará luz para poder concluir si en efecto la mayoría de los venezolanos son migrantes forzados o económicos, y en consecuencia el procedimiento de protección o regularización que debe aplicarse como tratamiento de esta corriente de movilidad humana; para ello será menester revisar las notas orientativas del ACNUR en el asunto, así como las declaraciones realizadas por la Organización Internacional para las Migraciones (en lo sucesivo OIM) desde 2015, cuando se desata el fenómeno migratorio a gran escala.

Al determinarse la problemática objeto de estudio, es necesario reiterar cual será el material bibliográfico que permitirá el desenvolvimiento de la investigación, siendo necesario analizar un considerable número de **antecedentes de índole nacional e internacional** con el fin de obtener conclusiones adecuadas a la realidad. En este sentido, como antecedentes de la investigación se encontraron los siguientes:

-MARIANA BALEN y NATALIA DE ZUBIRÍA, en el año 2018 nos presentan su trabajo de grado titulado: “Vacíos de protección y delineación de una política migratoria justa: a propósito de la crisis colombo-venezolana”, presentada en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia para optar al título de abogadas. La presente investigación realizada por las autoras tuvo como objetivo el estudio de los problemas y de las necesidades de protección legal y de asistencia humanitaria que sufre la población migrante, haciendo énfasis a la migración de ciudadanos venezolanos en el territorio colombiano desde el año 2015.

Además, para su estudio propusieron ambientar una discusión alrededor de las normas internacionales de los derechos humanos y el régimen de refugiados, las normas nacionales en materia de migración y los esfuerzos por construir una política migratoria basada en los derechos humanos. En este sentido, expresan BALEN, M y DE ZUBIRÍA, N. (2018) que:

aunque las normas internacionales son muy claras al definir los derechos de los migrantes se necesita una mayor infraestructura que permita garantizar la protección de estos derechos más allá de la simple asistencia humanitaria.⁶

En relación a lo anterior, las autoras hacen referencia a crisis migratoria en Colombia señalando que esta es consecuencia de la crisis humanitaria en Venezuela, donde se han reportado cientos de casos de detención arbitraria, tortura, y violencia sexual en torno a las protestas; el sistema judicial venezolano es actualmente administrado por la jurisdicción militar y los abusos en la persecución de civiles y violación de derechos humanos han sido exorbitantes.

Finalmente, concluyen que es necesario formular una política migratoria que establezca un sistema de financiación para la asistencia a migrantes en la que el gobierno defina la fuente de los recursos que se destinarán para atender al fenómeno migratorio; la importancia de establecer mecanismos más flexibles que garanticen el acceso al sistema de asilo y refugio; la necesidad de establecer un régimen sancionatorio especial para los funcionarios de migración que además permita interponer recursos para lograr un proceso justo; la integración e intervención de las organizaciones internacionales y ONG en la formulación de las políticas migratorias y la importancia de la regularización de migrantes y los beneficios que ella trae.

-MARIA SUÁREZ, en el año 2007, nos presenta su tesis doctoral titulada: “La protección de los flujos masivos en el ordenamiento jurídico internacional y en el Derecho Venezolano”, presentada en la Universidad de Girona, España. La referida autora hace alusión a los desplazamientos

⁶BALEN, M y DE ZUBIRÍA N. (2018). *Vacíos de protección y delineación de una política migratoria justa: a propósito de la crisis colombo-venezolana*. Trabajo de Grado. Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. p, 8. Fecha de consulta: 04 de febrero de 2021. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/37904/TESIS%20CORREGIDA%20Documento%20final%20BALEN%20Y%20DE%20ZUBIRIA%20copia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

masivos señalando que estos han sido un fenómeno habitual desde los primeros años del siglo pasado. Además, expresa que, con el desarrollo sustantivo del Derecho internacional de los refugiados, las Naciones Unidas impulsó la creación de una institución que pudiera cooperar y encargarse del respeto de los Derechos de los refugiados.

De esta manera, la creación del ACNUR, como organismo específico encargado de velar por la protección a los refugiados y el desarrollo de un conjunto normativo, que sistematiza manifestaciones de protección, permitió la consagración de una rama específica del Derecho internacional tendente a velar por el bienestar de los refugiados, el Derecho internacional de los Refugiados, que regula el régimen jurídico en donde se establecen las obligaciones de los Estados con respecto a esta protección internacional.

Y es en razón de este conjunto normativo protector que todo individuo con temor fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social determinado u opinión política es reconocido como refugiado a través del otorgamiento de un estatuto jurídico que abarca un conjunto de derechos y sobre todo determina obligaciones estatales referentes a la protección de los refugiados. Pero señala SUAREZ, M. (2007) que:

No obstante, en este desarrollo normativo no se establecieron obligaciones relativas a la protección de las personas que huyen en flujo masivo, con lo cual esta rama del Derecho se aleja de lo que había sido su inicial “caldo de cultivo”: los desplazamientos masivos a gran escala.⁷

⁷SUÁREZ, M. (2007). *La protección de los flujos masivos en el ordenamiento jurídico internacional y en el Derecho venezolano*. Tesis doctoral. Universidad de Girona, España. p,19. Fecha de consulta: 05 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/7688/tmlso.pdf?sequence=4>

Finalmente, sostiene que el fenómeno de los flujos crecientes de personas que cruzan las fronteras en búsqueda de seguridad requiere especial atención. Principalmente es de interés resaltar que los flujos masivos ocurren con frecuencia en gran parte del planeta, y su relevancia ha ganado un espacio en las reflexiones de los foros internacionales, en los medios de comunicación y en las inquietudes de la sociedad civil, a causa de la creciente violencia y las reiteradas violaciones de derechos humanos.

-MARIANA BUSTOS, GABRIELA CAMPOS y MAYKELYS MÉNDEZ, en el año 2012 nos presenta su trabajo especial de grado para optar al título de abogadas titulado: “Análisis de los factores que generan las migraciones del siglo XXI”, presentado en la Universidad Dr. Rafael Beloso Chacín en Maracaibo, Venezuela. Señalan las autoras que hoy en día la migración es un tema recurrente en la agenda de la globalización y ocupa un lugar preponderante en las preocupaciones y actividades de distintos países. Debido a que las migraciones son un fenómeno global que concentra diversos tipos de personas y tipos de movimientos poblaciones, lo que hace que se convierta en una dinámica masiva que afecta a la población mundial, debido a que millones de personas viven fuera su país de origen.⁸ Finalmente, basaron su estudio en postulados de índole legal y doctrinal.

En consecuencia, al investigador le surgen una serie de preguntas que deben ser respondidas para alcanzar los fines de estudio, siendo estas las siguientes ¿Cuál debe ser el estatus de protección de los migrantes venezolanos a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados? ¿Cuáles son las causas y consecuencias pragmáticas de la crisis migratoria venezolana? ¿Quiénes son reconocidos como refugiados por los diferentes

⁸BUSTOS, M. CAMPO, G y MÉNDEZ, M. (2012). *Análisis de los factores que generan las migraciones del siglo XXI*. Trabajo Especial de Grado. Universidad Dr. Rafael Beloso Chacín, Maracaibo, Venezuela. p, 8. Fecha de consulta: 05 de febrero de 2020. Disponible en: <http://virtual.urbe.edu/tesispub/0092782/intro.pdf>

instrumentos jurídicos internacionales y dónde radica la diferencia? ¿Cuál es la posición de los países de la región y de los organismos internacionales competentes sobre la migración venezolana?

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

OBJETIVO GENERAL

Analizar la crisis migratoria venezolana a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados, para determinar el estatus de protección de estas personas en movilidad.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1- Identificar las definiciones sobre el estatuto de refugiados en el Derecho Internacional y su aplicabilidad al flujo migratorio venezolano.

2-Analizar la crisis social, política y económica en Venezuela como motivo de la migración masiva en la región desde el año 2014.

3- Relacionar la posición de los países de la región y organismos internacionales sobre la protección y regularización de la migración venezolana.

La pertinencia de esta investigación radica en el conjunto de derechos a los que puede acceder una persona refugiada y la responsabilidad de protección que tienen los países de acogida con estos, a diferencia de las que pueden tener con un migrante económico, como, por ejemplo, la obligación de no devolución o sanción por entrada irregular al país de origen. Así, se podrá evidenciar si la Declaración de Cartagena fue un acierto y si su factibilidad empírica se ha constatado en una ola migratoria de la magnitud de esta. Además, la investigación puede servir como punto de partida para otros estudiosos de la materia y la elaboración de trabajos futuros, quizás con

estudios concretos de cada caso por país, mucho más específico de esta investigación que sirve como bisagra académica al futuro.

Para desarrollar el estudio propuesto, fue necesario obtener y analizar datos provenientes de materiales en su mayoría electrónicos u otro tipo de documentos (libros, tesis, revistas, leyes, Convenios y Tratados internacionales), es por ello, que la investigación desarrollada en estas páginas es de tipo documental, solo incluye investigación bibliográfica y no de campo.

Así, la presente investigación, es de tipo documental cuenta con un carácter jurídico descriptivo. La misma se limita al estudio de materiales documentales electrónicos y algunos impresos. Consiste primordialmente en la presentación selectiva de lo que expertos ya han dicho o escrito sobre un tema determinado, en el caso específico la migración venezolana a la luz del derecho internacional de los Refugiados, para determinar el estatus de protección de estas personas en movilidad. Así, la mayoría de información se obtuvo de las páginas web, documentos en línea, revistas de Derecho, Convenios, protocolos, tratados internacionales y libros sobre la materia.

En este sentido, En palabras de AZUERO, A. (2018), el marco metodológico es el conjunto de acciones destinadas a describir y analizar el fondo del problema planteado, a través de procedimientos específicos que incluye las técnicas de observación y recolección de datos, determinando el “cómo” se realizará el estudio.⁹ En otras palabras, el marco metodológico consiste en hacer operativo los conceptos y elementos del problema que se estudia, en este caso específico, la migración venezolana a la luz del derecho

⁹AZUERO Ángel. (2018). Significatividad del marco metodológico en el desarrollo de proyectos de investigación. Revista Arbitrada Interdisciplinaria KOINONIA año IV. Vol. IV. N°8 julio-diciembre 2019. [Revista en línea], p, 112. Fecha de consulta: 20 de abril de 2021. Disponible en: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-SignificatividadDelMarcoMetodologicoEnElDesarrollo-7062667.pdf>

internacional de los refugiados. En todo caso, el fin esencial del marco metodológico es precisar, a través de un lenguaje claro y sencillo, los métodos, técnicas, estrategias, procedimientos e instrumentos utilizados por el investigador para lograr los objetivos.

Dicha investigación comprende una investigación de Derecho positivo, puesto que se analizaron las distintas normas consagradas en convenciones internacionales, como la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y la Declaración de Cartagena de 1984. Ahora bien, en cuanto, al nivel de investigación, expresa ARIAS, F. (2006), que la investigación podrá ser: exploratoria, descriptiva o explicativa.¹⁰ En vista de estas circunstancias, la presente investigación se enmarca dentro de una investigación de carácter descriptivo, es descriptiva, debido a que la misma, consiste en la caracterización de un hecho, fenómeno, individuo o grupo con el fin de establecer su estructura o comportamiento.

En el capítulo I de la presente investigación, se estudiará la definición de refugiado de acuerdo a los expertos en la materia y acto seguido, se hará referencia a esta definición, pero la contemplada en la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la contemplada en el Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, para que, de este modo, se haga una comparación de las diferentes definiciones existencias y se realicen las adaptaciones contextuales de esta definición al presente objeto de estudio. Por otra parte, también se resaltará la importancia que reviste para esta investigación, la definición de Refugiado a la luz de la Declaración de Cartagena de 1984, para así dar paso al estudio del flujo migratorio de personas venezolanas a la luz de los instrumentos jurídicos internacionales.

¹⁰ARIAS, F. (2006). *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica*. Venezuela. Editorial Episteme. Quinta edición, p, 110.

En lo que respecta al capítulo II, se analizará la crisis social, económica y política que ha atravesado Venezuela durante los últimos 6 años y como este escenario ha generado una migración masiva como consecuencia de esta crisis social, económica y política que atraviesa este país. Acto seguido, se estudiará los diferentes hitos que han caracterizado la migración masiva de venezolanos alrededor del mundo y finalmente, se hará alusión a como esta crisis impacta en los nuevos elementos incorporados por la Declaración de Cartagena a la definición de refugiados.

Finalmente, en el capítulo III, se analizará la posición de los países de la región y la de los organismos internacionales sobre la protección y regularización de la migración venezolana. Como punto de partida, se tomará el éxodo venezolano como flujo migratorio mixto. Dando paso, a la percepción de la Organización de las Naciones Unidas en torno a la migración venezolana. Y consecuentemente, se analizará las notas orientativas del ACNUR sobre los migrantes venezolanos y la respuesta de los países de la región ante este fenómeno migratorio. Como último punto, se hará alusión a las medidas extraordinarias de protección y regularización de las personas venezolanas adoptadas por algunos países de la región.

CAPÍTULO I

DEFINICIONES SOBRE EL ESTATUTO DE REFUGIADOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y SU APLICABILIDAD AL FLUJO MIGRATORIO VENEZOLANO

En el presente capítulo se analizarán las diferentes definiciones sobre el término “refugiado”, existentes en el Derecho Internacional y que pudieran influir en las consideraciones para determinar el estatus de protección internacional de los migrantes venezolanos, especialmente para aquellos que se encuentran en movilidad desde el año 2015 y son parte del flujo migratorio mixto más relevante en la historia de la región. Además, se abordará, la definición de refugiado originaria de la Declaración de Cartagena de 1984, la cual suscriben varios de los países receptores de migrantes en la actualidad y que pudiese transformar radicalmente el estatus de la mayoría de los venezolanos, concediendo la determinación de la condición de refugiado.

1.1 Definición de Refugiado

Los movimientos migratorios internacionales están caracterizados por una amplia diversidad de factores y motivaciones. Se tratan de diversos procesos, puntos de origen y destinos, que van desde el desplazamiento de trabajadores altamente calificados, personas ya jubiladas que desean cambiar su residencia, personas que se desplazan para realizar trabajos de escasa cualificación, así como población desplazada o refugiada. En este sentido, expresa ESPINAR, E. (2010), al utilizar el término refugiado o refugiada, se hace referencia directamente, a un concepto legal, que restringe su definición a un determinado colectivo.¹¹ En otras palabras, se trata de aquella población

¹¹ESPINAR, E. (2010). Migrantes y Refugiados: reflexiones conceptuales. *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 5, n°1. [Revista en línea], Fecha de consulta: 27 de febrero de 2021. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/16366845.pdf>

que al cumplir determinadas condiciones que están consagradas en las legislaciones nacionales e internacionales, tienen derecho a ser objeto de protección especial en el país de destino.

Ahora bien, el concepto de refugiado constituye el núcleo central del Derecho Internacional de los Refugiados. Es por ello que MARIÑO, F. (1983), señala que es natural, que de su estudio se hayan ocupado los mejores especialistas en esta rama jurídica, entre los que últimamente cabe incluir al ACNUR.¹² Es preciso resaltar, que existen varios conceptos de refugiado en el Derecho Internacional, algunos de estos son lógicamente más amplios que otros, debido a que son establecidos por convenios de ámbito subjetivo potencialmente universal, son expresados dentro de límites especiales y temporales muy reducidos o inexistentes y, en consecuencia, tienen una mayor significación para el Derecho Internacional en general.

Por su parte, ACNUR. (2018), ha señalado que los refugiados son personas que se encuentran fuera de su país de origen por temor a la persecución, al conflicto, la violencia generalizada, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, en consecuencia, requieren protección internacional.¹³

En la presente definición sobre el término refugiado, esta hace alusión a todas aquellas personas que huyen de su país de origen por persecuciones de distintas índoles, en la que resaltan la violencia generalizada, debido a que las personas huyen para salvar su vida e integridad física. Asimismo, cuando son perseguidos por motivos de raza, religión, sexo, nacionalidad, pertenecer a un determinado grupo social o tener una opinión política diferente y consecuencia, requieren de protección de carácter internacional.

¹²MARIÑO, F. (1983). El concepto de Refugiado en un contexto de Derecho Internacional general. *Revista Española de Derecho Internacional*. [Revista en línea], fecha de consulta: 27 de febrero de 2021. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/44296088?read-now=1&refreqid=excelsior%3Af5b9f429b3fbb0ba0305779ac955419e&seq=1#page_scan_tb_contents

¹³ACNUR. (2018). Refugiados y Migrantes. [Página web]. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2021. Disponible en: <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>

1.1.1 Definición de Refugiado a la Luz de la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951

Es a partir del año 1951, cuando la figura del refugio adquiere reconocimiento universal con la definición del concepto de refugiado establecida en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de ese mismo año y que perdura hasta la actualidad. En este orden de ideas, expresa ACNUR. (2005), que dicha convención permanece como la pieza fundacional del derecho internacional de los refugiados, y su definición de refugiado es la base principal para establecer la condición de refugiado de una persona.¹⁴ Debido a que la misma, lo coloca en una situación más favorable, además de ser una garantía que confiere una serie de derechos. En este sentido, el artículo 1 expresa: a los efectos de dicha convención, el término refugiado se aplicará a toda persona:

A 1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados.

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades, no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección.

A 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia

¹⁴ACNUR. (2005). La determinación del Estatuto de Refugiado. ¿Cómo identificar quién es un refugiado? [Documento en línea], p, 11. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/4c65080ad38.pdf>

habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad, se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean; y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

B. 1) A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

a) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como

b) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar";

y cada Estado Contratante formulará en el momento de la firma, de la ratificación o de la adhesión, una declaración en que precise el alcance que desea dar a esa expresión, con respecto a las obligaciones asumidas por él en virtud de la presente Convención.

2) Todo Estado Contratante que haya adoptado la fórmula a podrá en cualquier momento extender sus obligaciones, mediante la adopción de la fórmula b por notificación dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.¹⁵

Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que el numeral 1 de la sección A del artículo anteriormente citado, hace referencia a los refugiados amparados por instrumentos anteriores a la convención de 1951. En este sentido, expresa ACNUR. (1992), que la precedente enumeración tiene por objeto establecer un nexo con el pasado y garantizar la continuidad de la protección internacional de los refugiados de que se ocupó la comunidad internacional en diversos períodos anteriores.¹⁶ Sin embargo, debe precisarse

¹⁵Asamblea General de las Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. [Convención en línea], Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>

¹⁶ACNUR. (1992). *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra. Ediciones ACNUR, p. 33.

que si una persona que ha sido considerada como refugiada a tenor de cualquiera de esos instrumentos es automáticamente un refugiado en virtud de la convención de 1951.

En segundo lugar, el numeral 2 de la sección A expresa: “acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951”, dicha expresión no tiene relevancia sino para aquellos Estados signatarios de la Convención de 1951 y no signatarios del protocolo de 1967. Por lo que, Venezuela, como Estado parte del protocolo de Nueva York del 31 de enero de 1967, no acoge una definición de refugiado con estas restricciones temporales, sino que acoge el concepto de refugiado establecido en dicho protocolo. En consonancia con el mismo numeral, cuando se refiere a “fundados temores de ser perseguido”. Expresa MARTÍNEZ, M. (2004) que:

Esta es una definición que implica un elemento subjetivo y objetivo. El elemento subjetivo se evidencia en la expresión “temores”, es decir, la existencia de un estado de ánimo que hace huir o rehusar las cosas que se consideran dañosas, arriesgadas o peligrosas, así como el recelo a un daño futuro. Dicho temor debe ser fundado, es decir, estar basado en una situación objetiva.¹⁷

Ahora bien, los temores del solicitante pueden considerarse fundados si se pueden demostrar, en medida razonable, que la permanencia en su país de origen se le ha hecho intolerable por las razones indicadas en la definición o que, por esas mismas razones, le resultaría intolerable en caso de que regresara a él. Expresa nuevamente ACNUR. (1992), que estas consideraciones no tienen que estar basadas necesariamente en la experiencia personal del solicitante.¹⁸ Por ejemplo, lo ocurrido a sus amigos o miembros de su mismo grupo racial o social puede ser indicio suficiente de que sus temores de convertirse también, en víctima de persecución son fundados. Las leyes del país de origen, y, en particular, su modo de aplicación,

¹⁷MARTÍNEZ, M. (2004). *El Derecho al Asilo. Marco Teórico- Metodológico Básico*. Caracas. Editorial Provea, p, 23.

¹⁸ACNUR. *Op. Cit*, p, 42

son elementos pertinentes. No obstante, la situación de cada persona debe apreciarse prescindiendo de toda consideración extrínseca.

Siguiendo con el mismo orden, cuando el mencionado artículo se refiere: “por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas”. Al respecto considera GALINDO, F. (2001), que la persecución por motivos de raza, religión u opinión política ha sido sumamente frecuente a lo largo de la historia y en todas las regiones, alcanzando un alto grado de desarrollo en el siglo XX.¹⁹ En donde la comunidad internacional ha hecho esfuerzos para obtener el reconocimiento de la no discriminación por esos motivos, a través de declaraciones, recomendaciones y tratados internacionales.

En este sentido, los motivos que dan origen a la persecución deben encontrarse en alguna de estas categorías, pudiendo complementarse con otros motivos de persecución definidos en los diversos instrumentos internacionales. En cuanto, a la categoría de raza debe entenderse en su sentido más amplio, que abarca todos los grupos étnicos habitualmente denominados “razas”. Con frecuencia implicará también la pertenencia a un grupo social determinado de ascendencia común que constituye una minoría en el seno de una colectividad más amplia.

En lo que respecta a la religión, expresa MARTÍNEZ, M. (2004) que este término debe entenderse de manera amplia, abarcando la libertad de cambiar de religión, manifestar públicamente la religión por medio de la enseñanza, la práctica y el culto y la observancia.²⁰ El ACNUR ha expresado que La persecución por motivos de religión puede adoptar diversas formas, por ejemplo, la prohibición de pertenecer a una comunidad religiosa, del culto en

¹⁹GALINDO, F. (2001). Consideraciones sobre la determinación de la condición de Refugiado. [Documento en línea], p, 49. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf>

²⁰MARTÍNEZ, M. *Op. Cit*, p, 26

privado o en público, de la instrucción religiosa, o bien graves medidas de discriminación impuestas a las personas debido a la práctica de su religión o por pertenecer a una determinada comunidad religiosa.

El motivo de persecución por “nacionalidad” debe entenderse de la siguiente manera según lo expresa ACNUR. (1992) que el término nacionalidad no debe entenderse solo como ciudadanía, sino que designa también la pertenencia a un grupo lingüístico y a veces puede coincidir con el concepto de raza. ²¹En otras palabras, la persecución por motivos de nacionalidad puede consistir en medidas y comportamientos contrarios a una minoría nacional (étnica, lingüística), y en determinadas circunstancias, el hecho de pertenecer a esa minoría puede de por sí suscitar fundados temores de persecución.

El motivo por “pertenencia a determinado grupo social”, dicho motivo de persecución comprende a personas con antecedentes, costumbres o condición social similares.²² Un determinado grupo social está constituido por un grupo de personas que comparten características comunes que las diferencian de las demás. Ahora bien, para que se configure este motivo de persecución no es necesario que el grupo este unido o que los miembros del grupo se conozcan entre sí. Tampoco es preciso comprobar que cada miembro del grupo corre riesgo de persecución.

En cuanto, al motivo de “opiniones políticas”, para que sea considerada como motivo de persecución, es preciso: que el solicitante mantenga opiniones no toleradas por las autoridades, que expresan una crítica de su política o de sus métodos. También presupone que las autoridades tengan noticia de esas opiniones o que se le atribuyan al solicitante.²³ Es necesario, resaltar que tal

²¹ACNUR. *Op. Cit*, p, 74

²²*Ibidem*, p, 77

²³*Ibidem*, p, 80

definición no exige demostración de la manifestación expresa o pública de las opiniones, pudiendo tratarse de un temor fundado a expresarlas. Además, si se trata de enjuiciar un acto punible cometido por motivos políticos, y si el castigo está previsto de conformidad con la legislación general de un país, el temor de enjuiciamiento no constituirá de por sí al solicitante de refugio.

expresa el ACNUR. (1992) que la expresión “se encuentre fuera del país de su nacionalidad”, trata de distinguir a las personas que tienen una nacionalidad, en contraposición con los apátridas.²⁴ En la mayoría de los casos los refugiados conservan la nacionalidad de su país de origen, ya que el ejercicio del derecho de asilo no modifica las leyes sobre nacionalidad. Además, expresa MARTÍNEZ, M. (2004), que un requisito general para obtener el estatuto de refugiado es que el solicitante poseedor de una nacionalidad se encuentre fuera del país de su nacionalidad.²⁵ Debido a que la protección internacional no puede entrar en juego mientras la persona se encuentre en el territorio del país de origen.

En lo que atañe al motivo “y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país”, de acuerdo a la convención, se considera refugiada a toda persona que, por los motivos de persecución antes analizados, no pueda o no quiera ser protegido por el Estado de su nacionalidad. Esta parte de la definición de refugiado se aplica únicamente a aquellas personas que posean la nacionalidad del país en el cual sufren persecución.²⁶ Para el ACNUR, la expresión “no pueda”, implica la existencia de circunstancias ajenas a la voluntad de la persona de que se trate. Un ejemplo claro, sería que, en un estado de guerra, una guerra civil, impidan que el país de nacionalidad preste su protección o hagan esta ineficaz.

²⁴*Ibidem*, p, 87

²⁵MARTÍNEZ, M. *Op. Cit*, p, 28

²⁶*Ibidem*, p, 31

En lo que concierne al motivo “o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”, esta expresión tiene por objeto extender la protección del asilo a los apátridas. En este sentido, aclara el ACNUR. (1992), que solo los apátridas pueden ser considerados refugiados cuando se encuentren fuera del país donde antes tenían su residencia habitual, por los motivos identificados en la Convención de 1951.²⁷

Adicionalmente a la referencia al 1° de enero de 1951, la Convención de 1951 también proporciona, en el Artículo 1B, una limitación geográfica opcional para los refugiados “como resultado de acontecimientos ocurridos en Europa”. Es por ello, por lo que El ACNUR. (2005), sostiene que estas restricciones al alcance de su definición de refugiado han dejado de ser de importancia.²⁸ La limitación temporal fue formalmente retirada por el Protocolo de 1967, al tiempo que la limitación geográfica fue desechada por la inmensa mayoría de los Estados que reconocen ambos instrumentos, dándole de esta manera un carácter universal a los preceptos de la Convención.

Finalmente, esta convención sobre el Estatuto de los Refugiados constituye la carta magna para determinar la condición de refugiado, así como para entender sus derechos y deberes, y es conforme a esta que se ha determinado la situación de más de quince millones de personas que actualmente tienen en el mundo tal condición. La primera parte de esta, se refiere a la relevancia que posee la misma. Ella se debe, ante todo, a que es el primer instrumento convencional universal que unifica el lenguaje y, sobre todo, propone una definición que se aplica a cualquier persona que se encuentre en los supuestos mencionados en el artículo primero.

²⁷ACNUR. *Op. Cit*, p, 102

²⁸ACNUR. *Op. Cit*, p, 12

1.1.2 Definición de Refugiado a la Luz del Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967

El complejo desarrollo de las sociedades evidenciado en el curso de las últimas décadas, ha determinado que la definición de la Convención de 1951, a pesar de su indiscutible e importante vigencia, quede detenida en el tiempo, básicamente en los años cincuenta. Es por ello, por lo que expresa RUBIO, P. (2000), que la necesidad de una ampliación de sus alcances no se hizo esperar mucho tiempo. Así, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 eliminó las limitaciones geográficas y de temporalidad de su aplicación.²⁹ En este sentido, el artículo primero de dicho protocolo expresa que:

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

3. El presente Protocolo será aplicado por los Estados Partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean Partes en la Convención de conformidad con el inciso a del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.³⁰

²⁹RUBIO, P. (2000). El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad. [Documento en línea], p, 144. Fecha de consulta: 03 de marzo de 2021. Disponible en: file:///C:/Users/usuario/Downloads/DialnetElConceptoDeRefugiadoEnLaConvencionSobreEIEstatuto-6302568.pdf

³⁰Asamblea General de las Naciones Unidas. (1967). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. [Convención en línea], Fecha de consulta: 03 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>

La universalidad del concepto de refugiado que aparece en la Convención de 1951 no hace olvidar una doble limitación que en ella aparece y que marca indudablemente su origen europeo. En vista de esto, expresa RUIZ, J. (2001), que la primera limitación, que la “hiere de muerte”, es la llamada limitación temporal.³¹ En efecto, la definición que aparece en la Convención dice ya en su primera línea que el término refugiado se aplicará a toda persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951.

De este modo tal definición se habría aplicado a muchos miles de personas, pero con el correr de los tiempos la definición, y la Convención, se harían inoperantes. Por ello fue necesario que los Estados parte, impulsados por las Naciones Unidas, pusieran remedio a tal situación. Se realizó un trabajo de convencimiento entre los Estados y finalmente se logró la aprobación en 1967, de un instrumento convencional diferente que es el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual dejó la base de la definición de refugiados de la Convención de 1951 pero le dio carácter de universalidad a la institución del refugio eliminando las limitantes de temporalidad y espacialidad que hacían parte de ella.

Es decir, con la aparición de nuevas situaciones de desplazamiento forzado transnacional, se hizo sentir cada vez más la necesidad de evolución de la institución del refugio, pues la Convención de 1951 se quedaba corta y perdía vigencia social. El Protocolo subsanó esta situación, y después de ser examinado por la Asamblea General de la ONU, quedó abierto a la adhesión. Al adherirse al Protocolo, los Estados se obligan a aplicar las disposiciones sustantivas de la Convención de 1951, pero sin las limitaciones de tiempo y

³¹RUIZ, J. (2001). Derechos humanos, Derecho de Refugiados: evolución y convergencias. [Documento en línea], p, 30. Fecha de consulta: 04 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf>

territorio que estimaban que solo podrían ser considerados como refugiados quienes se desplazaran transnacionalmente en Europa antes del 01 de enero de 1951.

1.1.3 Adaptaciones Contextuales de la Definición de Refugiado

El Derecho Internacional de los Refugiados, como cualquier otra rama del Derecho, es una consecuencia de la realidad, en la que la sociedad busca regular un fenómeno existente y darle solución, basado en un enfoque derechos humanos y de protección. Es por ello, por lo que expresa RUBIO, P. (2000), que nació como parte de la respuesta de la comunidad internacional a los grandes movimientos migratorios que se dieron en Europa como consecuencia de la primera y segunda guerra mundial.³² Una vez creada la Organización de Naciones Unidas y el ACNUR, inicia un proceso de protección de los migrantes forzados en todo el mundo y de evolución de la definición de refugiado en el marco del Derecho Internacional.

Así, en 1967, con el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, se da un paso trascendental en la definición, pues se renuncia al eurocentrismo de la institución del refugio y se reconoce que el problema de las migraciones forzadas va ganando terreno en todo el mundo, ante una incipiente respuesta jurídica e institucional por parte de los países receptores, esto queda reflejado tras la abolición de los elementos de espacialidad y temporalidad propios de la definición propuesta por la Declaración sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951.

La adopción universal de la institución del refugio y de sus parámetros estándares de protección propuestos en los instrumentos mencionados supra constituyen una carta de navegación sólida para profundizar en la protección internacional de los refugiados. Sin embargo, las migraciones en todo el

³² RUBIO, P. *Op. Cit.*, p, 138

mundo no se dan por las mismas razones, pero originan las mismas consecuencias: millones de personas huyendo para salvar sus vidas, con temores fundados de que su integridad, libertad o derechos corren grave peligro y requieren protección de un Estado que no es el de su origen o residencia habitual, por lo que surgió la necesidad de crear adaptaciones más regionales del Derecho Internacional de los Refugiados y de las normas y tratados que regulan su gerencia en las distintas zonas del mundo.

Así, la Organización para la Unidad Africana (OUA) se convirtió en vanguardista para crear una definición propia de quién debería ser considerado como un refugiado o refugiada en África, por lo que, además, de ratificar las definiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, dispone incluir una serie de características propias del continente, que a juicio de los países parte, pudiesen ocasionar movimientos migratorios forzados y por ende situaciones de refugio propias en el continente. Al respecto MOSES, J. (2014) comenta que:

Poco después de la independencia, muchos Estados de África se enfrentaron al reto de construir una nación, junto con la necesidad de proteger, asistir y encontrar soluciones duraderas para los refugiados desplazados por las guerras de liberación y la lucha contra el apartheid en Sudáfrica. La Organización de la Unidad Africana (OUA) fue establecida en 1963 y la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (Convención de la OUA sobre los Refugiados) fue promulgada en 1969 y entró en vigor en 1974. La principal preocupación en ese entonces era el gran número de africanos que huían de los conflictos derivados de las luchas contra el colonialismo.³³

Así, la OUA detectó que en ese momento (1969) la mayoría de los migrantes forzados en el continente africano se veían obligados a huir producto de las guerras y/o conflictos propios del proceso de descolonización

³³MOSES, J. (2014). La Convención de la OUA de 1969 y el desafío permanente de la Unión Africana. [Documento en línea], p, 71. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/fe/okello.pdf>

y en el que la gran mayoría de los agentes persecutores eran los Estados ocupantes o potencias extranjeras que pretendían hacerse del territorio, una situación no regulada directamente ni por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ni por el Protocolo de 1967 que le sucedió. Así, ACNUR. (2012), citando a la OUA incorporó a la definición lo siguiente:

Toda persona que “debido a agresiones externas, ocupación, dominación extranjera u otros eventos que alteren gravemente el orden público en una parte o en la totalidad del territorio del país de su origen o nacionalidad”, se vea obligada a huir del lugar donde habitualmente reside.³⁴

Este ejemplo resulta relevante para la investigación, pues genera un antecedente que ha marcado el Derecho Internacional de los Refugiados y que ha generado el espacio para nuevos foros y discusiones propias de cada contexto sobre quien debe ser considerado un refugiado. En el caso de la migración forzada en África, el derecho deberá regular las situaciones en que debe reconocerse a alguien como refugiado en medio de un contexto de independencia muy reciente y frágil, además de los problemas étnicos que han marcado el continente en la historia reciente y la desigualdad entre países que han alcanzado el desarrollo y otros que han derivado en tiranías.

Así, en 1984, un número representativo de los países de Latinoamérica, deciden adaptar la definición de refugiado a las dinámicas propias de América Latina; tal como expresa MARTÍNEZ, M. (2004), un continente marcado por la desigualdad, las grandes dictaduras del siglo XX, la violencia urbana de Centroamérica y los conflictos internos con las guerrillas (incluyendo en conflicto armado colombiano que data de más de 70 años).³⁵ Y con esta voluntad dan paso a la Declaración de Cartagena de 1984, que, además de ratificar las definiciones de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967,

³⁴ACNUR. (2012). El marco jurídico del sistema internacional de protección de los Refugiados. [Documento en línea], p, 9. Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>

³⁵MARTÍNEZ, M. *Op. Cit*, p, 44

establece que en el continente debe considerarse como refugiado a toda persona que ha huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos.

En este sentido, para MARTÍNEZ, M. (2004) la Declaración de Cartagena significó la consolidación de la institución del Asilo en América Latina y su fusión definitiva con el sistema universal de protección de los refugiados.³⁶ Su principal aporte es la definición regional de refugiado, ampliando las definiciones precedentes, y es que este instrumento se ha convertido en piedra angular para el Derecho Internacional de los Refugiados pese a que en principio su naturaleza fue no vinculante.

Realmente, la mayoría los países que participaron en el coloquio de 1984 sobre refugiados en la ciudad de Cartagena, lo hicieron con el ánimo de adaptar la definición en especial atención al problema de la violencia urbana en Centroamérica. Sin embargo, este instrumento ha servido para determinar la condición de refugiados de personas que han huido de Colombia por violencia generalizada vinculada al conflicto interno, de quienes han huido de México como consecuencia del narcotráfico y más recientemente para analizar el fenómeno migratorio de venezolanos que ha llevado como señala ACNUR.(2020), a más de 5.6 millones de personas a migrar de ese país y más de 800 mil venezolanos a solicitar refugio en todo el mundo³⁷, y determinar si a la luz de este instrumento, los venezolanos que buscan protección en países de la región deben ser considerados como refugiados o no; por lo que se hace menester analizar de forma detallada este instrumento.

³⁶*Ibidem*

³⁷ACNUR. (2020). Situación en Venezuela. [Página web]. Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html#:~:text=Con%20m%C3%A1s%20de%205%20millones,crisis%20de%20desplazamiento%20del%20mundo>.

1.1.4 Definición de Refugiado a la Luz de la Declaración de Cartagena de 1984

El principal aporte de la Declaración de Cartagena se evidenció en la definición regional de refugiado, debido a que amplía dicho concepto contenido en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Si bien esta declaración cuando fue suscrita, no tuvo el carácter de un instrumento obligatorio, la práctica estatal y la forma como ha sido utilizada por diferentes instancias como la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, la Asamblea General de las Naciones Unidas y el ACNUR, como señala MARTÍNEZ, M. (2004), han hecho que la definición de Refugiado allí contenida tome fuerza vinculante como norma de derecho internacional consuetudinario.³⁸ En este sentido, expresa la conclusión tercera de dicha convención que:

El Coloquio ha adoptado asimismo las siguientes conclusiones:

Tercera:

En vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 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.³⁹ (Subrayado propio).

³⁸MARTÍNEZ, M. *Op. Cit*, p, 45

³⁹Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. (1989). Declaración de Cartagena sobre Refugiados. [Declaración en línea]. Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

La definición contenida en la presente Declaración hace referencia a dos elementos. El primero, la situación particular del individuo que solicita protección; por lo que se requiere que exista una amenaza a su vida, seguridad o libertad. Con base en lo anterior, los derechos protegidos son: el derecho a la vida, a la seguridad y la libertad personal, incluyendo la prohibición de tortura. El segundo elemento precisa que dicha amenaza sea resultado de una situación objetiva existente en el país, catalogada como violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas a los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. A continuación, se analizarán cada uno de estos motivos de forma más detallada.

En cuanto a la violencia generalizada, esta puede entenderse como cualquier conflicto armado bien sea interno o internacional. Además, sostiene, MARTÍNEZ, M. (2004), que por conflicto armado puede entenderse la existencia de hostilidades abiertas entre fuerzas armadas dotadas de cierta organización.⁴⁰ Los conflictos armados internos catalogados como violencia generalizada por la Declaración de Cartagena, también pueden asimilarse a la categoría de conflictos armados sin carácter internacional del derecho internacional humanitario.

En lo que respecta al motivo de agresión extranjera, esta situación se refiere al uso de la fuerza armada de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado; así como cualquier otro acto incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. Ahora bien, en cuanto al motivo de conflictos internos y circunstancias que perturban gravemente el orden público, deben ser el resultado de actos de personas y no de desastres naturales. Por lo cual, tal apreciación incluye disturbios interiores y tensiones internas, tales como actos de violencia aislados y

⁴⁰MARTÍNEZ, M. *Op. Cit*, p, 46

esporádicos y otros actos de naturaleza similar, siempre que perturben seriamente el orden público.

Finalmente, en lo que respecta al motivo de violaciones masivas de derechos humanos, expresa ONU. (2005), que aún no existe un criterio homogéneo para definir y clasificar las manifiestas y masivas violaciones de derechos humanos.⁴¹ Sin embargo, se consideran violaciones masivas a los derechos humanos aquellas a gran escala que afectan los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otros instrumentos relevantes. En cuanto, al término violaciones masivas, se equipará a violación de los derechos humanos con negación a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en una forma grave y sistemática.

1.2 El Flujo Migratorio de Personas Venezolanas a la Luz de los Instrumentos Jurídicos Internacionales

La migración venezolana ha generado posiciones encontradas en todo el mundo, especialmente develadas cuando los organismos de la ONU competentes en materia de migración y refugio publican las cifras actualizadas de los venezolanos que han salido de su país en los últimos años y de la cantidad de ellos que han solicitado refugio en sus países de acogida. En este sentido, expresa LOZANO, D. (2019), que, por una parte, el Gobierno de Venezuela niega que exista una crisis migratoria y acusa al ACNUR y la OIM de inflar los números para recaudar fondos⁴², por otra, el ACNUR actualiza

⁴¹ONU. (2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. [Página web]. Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

⁴²LOZANO, D. (2019). El chavismo acusa a ACNUR de inflar cifras de la diáspora venezolana para recibir más recursos. [Página web]. Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2019/06/10/5cfe7e49fc6c8344148b46a3.html>

regularmente su plataforma sobre la “situación de Venezuela” y mantiene sobre los 5 millones el número de la diáspora, en la que discrimina a 800 mil que han solicitado refugio y más de 100 mil que lo han recibido.

Sin embargo, algunos otros se han atrevido a manifestar que todas las personas que salen de Venezuela deben considerarse como refugiados en *prima facie*, pues se encuentran en movilidad producto de la difícil situación política, social y económica que atraviesa Venezuela y que la ASAMBLEA NACIONAL. (2018), de ese país ha declarado como crisis humanitaria compleja⁴³, cuyo agente persecutor es el Estado venezolano por la violación (por acción u omisión) de derechos humanos de forma estructural y otras razones conexas a dicha coyuntura, como se analizará en las próximas páginas.

De entrada, expresa la ONU. (2018), que es necesario considerar que el flujo migratorio venezolano es mixto, y ha sido reconocido así por la Organización de las Naciones Unidas.⁴⁴ Por lo que no podría darse un tratamiento jurídico estándar a una dinámica migratoria que por su naturaleza es diversa y que, además, presenta necesidades distintas de protección y asistencia. En este sentido vale la pena resaltar el lenguaje empleado recientemente por Naciones Unidas, al referirse al flujo migratorio mixto “proveniente” de Venezuela, reconociendo también a las personas de otras nacionalidades que se desplazan desde Venezuela por ser este su último país de residencia.⁴⁵

⁴³Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2018). Acuerdo sobre el estado de implementación de los programas humanitarios en Venezuela y su ejecución bajo los principios humanitarios. [Página web], Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en:<https://www.asambleanacionalvenezuela.org/actos/detalle/acuerdo-sobre-el-estado-de-la-implementacion-de-los-programas-humanitarios-en-venezuela>

⁴⁴ONU. (2018). Plan de respuesta a flujos migratorios mixtos desde Venezuela. [Documento en línea], p, 2, Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en:https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/plan_de_respuesta_a_flujos_migratorios_mixtos_desde_venezuela_2018.pdf

⁴⁵*Ibidem*

Así, en primer lugar, se encuentran los venezolanos que han huido de su país por amenaza directa del régimen de Venezuela como expresa HUMAN, R. (2017), por ejemplo, aquellos que fueron detenidos o agredidos en razón de las protestas sociales de 2014 y 2017 y por temor a represalias mayores (desaparición, tortura o asesinato) deciden buscar protección internacional en otro país⁴⁶, en estos casos particulares se tienen razones fundadas para solicitar asilo en el marco de la Declaración de 1951 y el Protocolo de 1967, pues ambas definiciones acogen este tipo de motivos como avales para fundamentar las solicitudes de asilo.

Por otro lado, se debe considerar a las personas que salen de Venezuela alegando motivos relacionados con la precariedad en el acceso a servicios básicos, lo cual podría ser considerado como una violación sistemática de DDHH y a la luz de la Declaración de Cartagena abrir las posibilidades para que los venezolanos sean reconocidos bajo el estatuto de los Refugiados aduciendo esta situación como motivo principal de su desplazamiento, y es este el argumento que emplean quienes defienden que la mayoría de los migrantes venezolanos lo hacen de manera forzosa.

Esta y otras particularidades deben analizarse con detenimiento en los capítulos subsiguientes para determinar el estatus de protección correspondiente al flujo migratorio venezolano y que podría impactar de manera directa la condición migratoria y/o de protección, así como el acceso a derechos y servicios básicos. Pero, sin ninguna duda, la Declaración de Cartagena es una piedra angular para entender la migración venezolana a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados y el tratamiento que los países de la región dan a este fenómeno migratorio sin precedentes.

⁴⁶HUMAN, R (2017). Arremetida contra opositores. [Página web], Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2017/11/30/arremetida-contra-opositores/brutalidad-tortura-y-persecucion-politica-en>

CAPÍTULO II

LA CRISIS SOCIAL, POLÍTICA Y ECONÓMICA EN VENEZUELA COMO MOTIVO DE LA MIGRACIÓN MASIVA EN LA REGIÓN DESDE EL AÑO 2014

El presente capítulo estudia y plantea la crisis en Venezuela desde un triple enfoque: social, político y económico. A su vez, se analizará la posibilidad de fundar sobre la crisis venezolana los motivos para interponer las solicitudes de determinación de la condición de refugiado en los países receptores de personas provenientes de Venezuela en la región, ahondando sobre el origen de la migración venezolana y los elementos objetivos y subjetivos que constituyen la solicitud de asilo. Así, el presente capítulo comenzará a dar luces sobre si la mayoría de las personas que salen de Venezuela deben ser consideradas, o no, refugiadas, a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados.

2.1 Crisis Social, Económica y Política en Venezuela

La crisis venezolana puede ser analizada desde un triple enfoque; en primer lugar de carácter político, debido a la constante inestabilidad política e institucional que ha atravesado Venezuela y se ha profundizado en los últimos años, en segundo lugar de tipo económica, la caída de los precios del petróleo, junto a una política pública basada en la renta trajo consigo la debacle financiera más importante que haya enfrentado este país en su historia, lo paradójico es que la vive justo después de la bonanza petrolera más significativa que haya vivido; y por último de carácter social, como consecuencia de las dos anteriores, en la cual un número significativo de venezolanos fue perdiendo progresivamente su poder adquisitivo, medios de subsistencia y condiciones de vida.

Ahora bien, la Encuesta sobre las Condiciones de Vida (ENCOVI) muestra cómo el escenario se agravó dramáticamente en Venezuela entre los años 2014 y 2015, en donde el porcentaje de hogares que comían solo dos veces o menos al día se aumentó del 12% al 40%, como afirman LANDAETA, M y HERRERA, M. (2015), con una dieta basada en carbohidratos en donde el 87% de la población, manifestaba que el dinero que ganaban no les alcanzaba para cubrir sus necesidades básicas en materia de alimentación.⁴⁷ Asimismo, esta misma encuesta liderada por dos importantes universidades en Venezuela, como la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y la Universidad Central de Venezuela (UCV), aseguran que el 93% de las personas consideradas “pobres” se encontraban, en 2015, en un estado de inseguridad alimentaria.

En este sentido, la encuesta ENCOVI, pero del año siguiente, liderada también, por LANDAETA, M y HERRERA, M. (2016), afirman que en Venezuela inicia un proceso de desescolarización, así para el momento, más de un millón de niños, niñas y adolescentes en edad escolar se encontraban fuera del sistema de educación formal, aunque el proceso masificador a nivel educativo parecía haber tocado techo⁴⁸, muchas veces estas ausencias escolares como señala BERMUDEZ, A. (2018), estaban vinculadas a la imposibilidad de los padres de brindar alimentos que permitieran a sus hijos tener las energías suficientes para permanecer 05 horas en la escuela.⁴⁹

⁴⁷LANDAETA, M y HERRERA, M. (2015). Lineamientos de políticas públicas desde las organizaciones sociales de las condiciones de vida. *ENCOVI. Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida en Venezuela 2015*. [Encuesta en línea], p, 20. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2021. Disponible en: https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/5eb9bfdb16bca8078665c690_encovi-2015.pdf

⁴⁸*Idem*. Alimentación. *ENCOVI. Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida en Venezuela 2016*. [Encuesta en línea], p, 18. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2021. Disponible en: https://assets.website-files.com/5d14c6a5c4ad42a4e794d0f7/5eb9bfdb2eb06d8c62e15587_encovi-2016.pdf

⁴⁹BERMUDEZ, A. (2018). Tuve niños que por falta de alimentos pasaron hasta un mes sin venir a clases. Como está afectado la crisis a las escuelas. *BBC News Mundo*. [Página web], Fecha de consulta: 12 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45555824>

En lo que respecta al sistema de salud público venezolano, este también colapsó, perdiendo total capacidad de respuesta, tanto para el abordaje de emergencias hospitalarias, así como para responder a pacientes con enfermedades crónicas. Las clínicas privadas permanecían siendo inaccesibles para una población que en 2016 se estimaba 81% y 47% en pobreza extrema.⁵⁰ Así, LANDAETA, M. (2016) concluye que para el año 2016, se daba el mayor escenario de desprotección en materia de salud que se hubiese vivido en Venezuela en los últimos dos siglos,⁵¹ y la tendencia de dicha situación continuaba siendo el deterioro. Aunado a esto, las cifras de inseguridad tocaban techo, según la ENCOVI, un 94% de la población percibía en 2016 que la esta situación había aumentado en relación con los años anteriores, la tasa de homicidios en Venezuela alcanzó los treinta mil asesinatos según el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV).⁵²

Además, el diario digital EL POLÍTICO. (2021), señaló, que la violencia organizada iba tomando terreno en Venezuela con la creación de mega bandas delictivas como el tren de Aragua y otras que han llegado a ser denominadas como las más peligrosas de América del Sur.⁵³ Sumado a todo lo anterior, expresa DEUTSCHE, W. (2021) que los grupos armados irregulares colombianos incrementaron sus operaciones en territorio venezolano, para 2021 se afirma, incluso que los jefes más importantes del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se encuentran en Venezuela.⁵⁴

⁵⁰LANDAETA, M. *Op. Cit*, p. 30

⁵¹*Ibidem*, p. 52.

⁵²*Ibidem*, p. 59.

⁵³EL POLÍTICO. (2021). El tren de Aragua, la banda criminal venezolana que se une al comando criminal de Brasil. [Página web]. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2021. Disponible en: <https://elpolitico.com/el-tren-de-aragua-la-banda-criminal-venezolana-se-une-al-comando-capitalde-brasil/>

⁵⁴DEUTSCHE, W. (2021). Jefes de las FARC se esconden en Venezuela y planean acciones terroristas, según medio. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/es/jefes-de-las-farc-se-esconden-en-venezuela-y-planean-acciones-terroristas-seg%C3%BAAn-medio/a-56482258>

En los años 2014 y 2017 se produjeron una serie de protestas populares que terminaron con un número importante de detenidos y perseguidos sistemáticos por parte del gobierno de Venezuela y sus fuerzas armadas, muchos de ellos jóvenes universitarios que en ambas oportunidades exigieron reivindicaciones estudiantiles y cambió de políticas del gobierno central. Por lo que la cantidad de circunstancias que confluyen en la crisis venezolana son numerosas y merecen un estudio sistemático sobre cómo se convierten en afectación a los Derechos Humanos, lo que podría tener repercusiones internacionales para el estudio sobre estatus de protección de personas venezolanas que han dejado su país de origen con la clara intención de permanecer en otro país en búsqueda de oportunidades, salvaguardar sus derechos, salvar su vida, su libertad o su integridad. El siguiente apartado analiza cómo la migración venezolana podría ser una consecuencia de la crisis desatada en este país del norte de Sudamérica.

2.2 La Migración Venezolana Como Consecuencia de la Crisis Social, Política y Económica que Atraviesa Venezuela

Para GRANADOS, G. (2019) la crisis migratoria venezolana es la más desamparante que ha vivido Latinoamérica en su historia, así en palabras de la referida autora: los migrantes venezolanos huyen de la crisis humanitaria y económica que ha deteriorado la seguridad ciudadana y los estándares de vida en ese país⁵⁵, en este sentido, se puede aseverar que los migrantes venezolanos se ven motivados a iniciar dinámicas de movilidad humana debido a varias razones, por lo que terminan confluyendo en un flujo migratorio mixto entre migrantes económicos, forzados y netamente voluntarios.

⁵⁵GRANADOS, G. (2019). Migración Venezolana: 4500 kilómetros entre el abandono y la oportunidad. *Banco Mundial*. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/11/26/migracion-venezolana-4500-kilometros-entre-el-abandono-y-la-oportunidad#:~:text=Los%20migrantes%20huyen%20de%20la,mejor%20futuro%20para%20sus%20familias>.

Ahora bien, el deterioro sistemático de los servicios públicos en Venezuela y de las condiciones de seguridad ciudadana son las razones que muchos venezolanos manifiestan como motivos para huir de su país una vez que llegan a la sociedad receptora, pero, además, estos hacen aseveraciones realmente profundas y con consecuencias a la luz del Derecho Internacional. Así, afirma BBC NEWS MUNDO. (2018), que muchos aseguran que han “huido” de la crisis para salvar su vida y como único recurso para hacer frente a las calamidades que viven en su país de origen.⁵⁶ En este sentido, el déficit en el acceso a los servicios de salud, la desnutrición, la crisis del sistema escolar, la decadencia de los servicios públicos como la electricidad, la falta de acceso a agua potable y otras circunstancias conexas podrían considerarse como violación sistemática de Derechos Humanos, a la luz de la Declaración de Cartagena, siendo esta la causa por la que un número importante de venezolanos migra.

En vista de las circunstancias anteriormente planteadas, se podría considerar como válido el argumento de GRANADOS, G. (2019) al asegurar que el deterioro de la situación económica y social en Venezuela ha traído consigo, como consecuencia, el fenómeno migratorio⁵⁷. Sin embargo, a dicho argumento debe unirse el asentamiento del conflicto político en Venezuela, el cual ha generado como afirma GARCÍA, J. (2019), innumerables denuncias de violación de DDHH, torturas y tratos crueles cometidos por los cuerpos de seguridad del Estado venezolano, estos reconocidos y denunciados, incluso, por la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos.⁵⁸

⁵⁶BBC NEWS MUNDO. (2018). Crisis en Venezuela: el éxodo de los venezolanos y el mayor de Latinoamérica en los últimos 50 años. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45291398>

⁵⁷GRANADOS, G. *Op. Cit*, p, 10

⁵⁸GARCÍA, J. (2019). Bachelet denuncia torturas y ejecuciones en el gobierno de Maduro. La alta comisionada para los Derechos Humanos de la ONU asegura que el que Gobierno de Venezuela se niega a reconocer las dimensiones de la vasta crisis de derechos humanos que vive el país. *Diario El País*. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/03/21/america/1553129485_105071.html

En definitiva, es precisamente la combinación de estas variables lo que ha originado la crisis migratoria más importante de la región, al momento en que se realiza esta investigación, el ACNUR estima que 5.4 millones de personas han dejado Venezuela en los últimos años, 800 mil de ellas han solicitado refugio en sus países de acogida, es decir, la protección que aducen Venezuela no les puede brindar, por acción u omisión, y 140 mil han sido reconocidos ya, como refugiados. Así, expresa THROSSELL, L. (2019), que se puede interpretar que la crisis interna venezolana ha tenido como consecuencia una crisis de refugiados y migrantes en la zona,⁵⁹ que a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados y por las constantes recomendaciones del ACNUR requiere atención basada en protección internacional. Y por interpretación en contraria se puede aseverar que es el origen de la migración masiva de venezolanos vivida desde el 2015.

2.3 Hitos de la Migración Venezolana

De acuerdo al presente punto en cuestión, expresa GÓMEZ, D. (2019) que actualmente Venezuela enfrenta la segunda crisis migratoria más grande del mundo, solo por detrás de la de Siria⁶⁰, la cual ha tomado mucha publicidad a nivel mundial y muchas veces se muestra como un fenómeno de reciente data, siendo cierto que el *boom* se ha vivido en los últimos años, pero es un fenómeno que comenzó cerca del año 2000. Así, el autor anteriormente citado plantea el cambio de paradigma migratorio venezolano (de ser un país receptor a uno expulsor) de la siguiente manera:

⁵⁹THROSSELL, L. (2019). ACNUR: La mayoría de las personas que huyen de Venezuela necesitan protección como refugiados. Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados. *ACNUR*. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/5/5ce33ee54/acnur-la-mayoria-de-las-personas-que-huyen-de-venezuela-necesitan-proteccion.html>

⁶⁰GÓMEZ, D. (2019). La CEPAL recuerda que el éxodo venezolano comenzó con Hugo Chávez. *ALNAVIO, Noticias de ida y vuelta*. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://alnavio.es/noticia/20009/actualidad/la-cepal-recuerda-que-el-exodo-venezolano-comenzo-con-hugo-chavez.html>

Los datos de la ronda de censos de 2010 situaban a la República Bolivariana de Venezuela todavía como uno de los principales países receptores en números absolutos, como consecuencia de la llegada tradicional de poblaciones colombianas y de la afluencia, en décadas pasadas, de personas de otros orígenes que buscaban oportunidades y refugio. La situación comenzó a modificarse en la década de 2000, como advirtiera Freitez en 2011 [Anitza Freitez, profesora de Demografía de la Universidad Católica Andrés Bello] en sus análisis de tendencias, en concordancia con el contexto político, social y económico que vivía el país, y se acentuó en años posteriores, cuando empezó a observarse un incremento de la emigración.⁶¹

Siendo, quizás, el primer hito importante el propio proceso constituyente en Venezuela en 1999, donde se reformó el Estado y se refundaron las instituciones. Algunos escépticos a este proceso, especialmente los grandes poseedores del capital iniciaron una apertura en otros mercados para tener un *back up* ante cualquier posibilidad de crisis en Venezuela. Pero el segundo, y por mucho más representativo, es el ocurrido luego del paro petrolero vivido en Venezuela durante el año 2002, el cual fracasó y tuvo como consecuencia el reposicionamiento, desde la fuerza, del gobierno de Hugo Chávez, quien inició como afirma EL UNIVERSO, (2002), con una persecución sistemática contra todos los involucrados que terminó por desajustar la estatal petrolera PDVSA.⁶²

En este sentido GÓMEZ, D. (2019) muestra algunas cifras sobre la emigración venezolana entre los años 2000 y 2010, así en el 2000 había 107.000 venezolanos en EEUU, en 2007 el censo de venezolanos era de 158.000, 47% más que siete años atrás. En España había 67.000 venezolanos en 2001, en 2005 ya eran 148.000, en 2010 la cifra superaba los 164.000⁶³; como puede observarse, era el inicio de un movimiento de emigración

⁶¹*Ibidem*

⁶²EL UNIVERSO. (2002). Chávez Despide a Ejecutivos Disidentes de Petróleos de Venezuela. [Página web]. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2002/04/07/0001/14/0AC6DA48E7304B7FA7D8059DC4F41E74.html/>

⁶³GÓMEZ, D. *Op. Cit*, p. 15.

venezolano, sin embargo, los mismos destinos son muestra del perfil migratorio del venezolano, para el momento, familias pudientes de la clase media alta venezolana que empezaban a inquietarse ante los planteamientos políticos y económicos del Gobierno de ese entonces en Venezuela.

En 2014 se produce un movimiento popular de protestas en Venezuela que desató la violencia generalizada y la represión estatal en ese país durante más de tres meses, terminando con cerca de 4000 detenidos, 1000 heridos y 50 fallecidos⁶⁴, según cifras del Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS), situación similar se produce en el año 2017, ambos procesos radicalizaron la persecución de la disidencia política desde el gobierno de Venezuela. Paralelo a esto en el año 2015 la oposición venezolana gana las elecciones parlamentarias por mayoría calificada, dando inicio como afirma a ASTORGA, S. (2019), a un proceso de conflicto entre poderes en Venezuela que agudizó la crisis política en ese país y que año a año fue en *scale up*⁶⁵, ante el desconocimiento deliberado del poder ejecutivo y judicial de los plenos poderes de la nueva Asamblea Nacional.

Toda esta situación trajo consigo un tercer hito para la migración venezolana, una vez que el régimen de Venezuela decide convocar a una Asamblea Nacional Constituyente en 2017. Este hecho político desató el terror en un número importante de la población que especuló que una vez asumiera funciones esta nueva Asamblea, no se podría salir de Venezuela. Al respecto AMAYA, L. (2017), afirma:

⁶⁴OBSERVATORIO VENEZOLANO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL (2014). Conflictividad social en Venezuela en el primer semestre de 2014. [Página web]. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/tendencias-de-la-conflictividad/conflictividad-social-en-venezuela-en-el-primer-semester-de-2014>

⁶⁵ASTORGA, S. (2019). Venezuela en conflicto de poderes: Maduro asumió, pero Guaidó se presenta como presidente. *MercoPress. South Atlantic News Agency*. [Página web]. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2021. Disponible en: <https://es.mercopress.com/2019/01/12/venezuela-en-conflicto-de-poderes-maduro-asumio-pero-guaido-se-presenta-como-presidente>

Que en un comunicado emitido el pasado 20 de junio por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se asegura que se ha presentado un aumento del 8.828% en el número de solicitudes de asilo por parte de venezolanos. Mientras en el 2012, según la misma ACNUR, 505 venezolanos habían aplicado a esta figura, en el 2016 este número llegó a los 34.200.⁶⁶

Incluso es el 2017, el año en que Colombia se ve obligado, dado el alto flujo de venezolanos, de dictar las primeras medidas extraordinarias de regularización en ese país, con el Permiso Especial de Permanencia con fecha límite de entrada al territorio colombiano el 31 de julio de 2017, fecha en la cual entraría en funciones la recién electa Asamblea Nacional Constituyente, lo que podría suponerse como una clara evidencia de aceptación del gobierno colombiano de brindar protección a quienes huían de Venezuela por un temor fundado en la razón expuesta anteriormente. Es este el hito más álgido de la migración venezolana, como afirma WATSON, K. (2018), con una salida diaria promedio de 5000 personas, con días en los que las salidas superaban las 20.000 personas.⁶⁷

Los años sucesivos en la República Bolivariana de Venezuela continuaron en el mismo sentido, migrantes venezolanos que día a día abandonaban su país de diversas formas, la mayoría de ellos empleando mecanismos informales de cruces transnacionales con países como Colombia, Brasil y Trinidad y Tobago, exponiéndose potencialmente a una serie de riesgos de protección. Pese a esto, el ritmo de la migración continuó siendo constante. Al respecto, el ACNUR. (2019), comenta que:

⁶⁶AMAYA, L. (2017). La cifra del adiós: la migración venezolana se dispara en todo el continente. CNN Latinoamérica. [Página web]. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/07/13/las-cifras-del-adios-la-migracion-venezolana-se-dispara-en-todo-el-continente/>

⁶⁷WATSON, K. (2018). Venezuela, el país del que se van 5000 personas por día (y por qué puede continuar el éxodo en 2019). BBC NEWS MUNDO. [Página web]. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46715015>

El ritmo de la salida de Venezuela ha sido asombroso. Unos 695.000 a fines de 2015, la cantidad de refugiados y migrantes de Venezuela se ha disparado a más de 4 millones a mediados de 2019, según datos de las autoridades nacionales de inmigración y otras fuentes. En solo siete meses desde noviembre de 2018, el número de refugiados y migrantes aumentó en un millón.⁶⁸

En este orden de ideas, expresa ESTEPA, H. (2021), que los países de la región han visto sobrepasadas sus capacidades de respuesta, Colombia ha recibido cerca 2 millones de migrantes venezolanos en esta ola migratoria⁶⁹, por otra parte, Chile, Perú y Ecuador también se encuentran entre los países con mayor cantidad de personas venezolanas que han llegado a su territorio; pese a los llamados del ACNUR para la implementación de acciones de protección, los países de la región se muestran confundidos sobre el tratamiento legal a dar a la diáspora venezolana. Las iniciativas han ido desde la creación de visas de responsabilidad democráticas hasta la creación de estatus de protección temporal en algunos países, ante todo esto la duda se incrementa, son o no refugiadas las personas que migran de Venezuela y cuáles deberían ser las políticas de los países receptores en función de la respuesta a este cuestionamiento.

Para el momento en que se escribe esta investigación hay un nuevo proceso migratorio de personas venezolanas, muchas de ellas habían retornado a Venezuela como consecuencia del Covid-19 y ahora se encuentran en movilidad hacia el lugar donde se encontraban residiendo

⁶⁸ACNUR. (2019). Refugiados y Migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM. [Página web]. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html#:~:text=Unos%20695.000%20a%20fines%20de,migrantes%20aument%C3%B3%20en%20un%20mill%C3%B3n>.

⁶⁹ESTEPA, H. (2021). Colombia regularizará casi dos millones de venezolanos desplazados. *La Voz de Galicia*. [Página web]. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/internacional/2021/02/10/colombia-regularizara-dos-millones-venezolanos-desplazados/0003_202102G10P25991.htm#:~:text=El%20servicio%20de%20migraci%C3%B3n%20colombiano,sociales%20en%20el%20pa%C3%ADs%20adoptivo

habitualmente u otros destinos de la región, la respuesta de los países de acogida ha sido, mayoritariamente, la militarización de las fronteras y la expulsión de migrantes irregulares, aunque como afirma DEUTSCHE, W. (2021), que estos manifiestan que requieren protección internacional.⁷⁰

Los movimientos migratorios de personas venezolanas continúan en la región y no hay proyecciones de que se detengan en el futuro inmediato. En este sentido, un número representativo de migrantes manifiestan estar saliendo de su país por violación sistemática de DDHH y falta de acceso a servicios básicos, así como la precariedad en las condiciones de vida; todo esto mencionado *supra*, estas aseveraciones deben analizarse a la luz de la Declaración de Cartagena, la cual ha sido firmada por la mayoría de los países receptores de migrantes venezolanos. Así, se hace necesario analizar la crisis venezolana en perspectiva con la extensión del concepto de refugiado adoptado por el coloquio de Cartagena en 1984.

2.4 La Crisis Migratoria Venezolana y los Nuevos Elementos Incorporados por la Declaración de Cartagena a la Definición de Refugiados

El dilema que ha surgido alrededor de la crisis migratoria venezolana es si estos deben, o no, ser considerados como refugiados a la luz del Derecho Internacional. Tal consideración tendría un impacto significativo en el tratamiento jurídico aplicable, bien sea de regularización migratoria ordinaria, en caso de no considerárseles refugiados, o de determinación de la condición de refugiados, en caso contrario. Para tal efecto, es menester el análisis de las nuevas categorías sobre motivos para la consideración del estatus de refugiados en Latinoamérica, a la luz de la Declaración de Cartagena;

⁷⁰DEUTSCHE, W. (2021). Chile expulsa a migrantes venezolanos y colombianos. [Página web]. Fecha de consulta: 18 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/es/chile-expulsa-a-migrantes-venezolanos-y-colombianos/a-56524195>

instrumento jurídico que puede inspirar la discusión en este sentido, como se ha mencionado *supra*.

En primer término, es importante considerar que la Declaración de Cartagena mantiene los criterios internacionales de doble revisión, es decir, tanto subjetivos como objetivos. Así, MARTÍNEZ, M. (2004) señala que el sujeto que solicite refugio deberá considerar el elemento subjetivo, es decir, que su vida, libertad o integridad corra peligro y el segundo elemento hace relación a una situación objetiva que viva el país, como la violencia generalizada, una invasión, alteración del orden público, entre otros⁷¹. En este sentido cabe destacar que Venezuela ha vivido una situación pública y comunicacional de crisis y afectación sistemática de los servicios básicos como salud, electricidad, educación y agua, tal como se ha comentado en el apartado anterior.

Sin embargo, se hace necesario analizar si esta situación objetiva encaja realmente dentro de alguno de los supuestos de la Declaración de Cartagena de 1984. Así, este instrumento jurídico, ha definido la violencia generalizada a la luz del Derecho Internacional Humanitario, como la consecuencia de un conflicto internacional o de carácter interno⁷², tal definición se ha abordado *supra*. En este sentido, es imperioso afirmar que Venezuela no vive un conflicto armado de tipo internacional, pues no se encuentra enfrentado bélicamente con otra nación.

MARTÍNEZ, M. (2004) concluye que, a efectos de la Declaración de Cartagena, debe entenderse como conflicto armado interno aquel que tiene el mismo alcance y consecuencias que uno internacional, pero en el cual las fuerzas estatales de seguridad se enfrentan con grupos armados beligerantes que mediante operaciones militares han podido mantener de manera

⁷¹MARTÍNEZ, M. *Op. Cit*, p. 46.

⁷²*Ibidem*

sostenida el control de una parte del territorio.⁷³ En Venezuela, como se ha mencionado *supra*, hay presencia de grupos armados irregulares que operan de manera sostenida en el territorio nacional, sin embargo, estos no se encuentran enfrentados al Estado, sino en una relación de somnolienta convivencia.

Sin embargo, en los últimos años, algunas bandas delincuenciales de crimen organizado han afianzado sus operaciones en populosas zonas del centro del país, manteniendo el control del territorio y de las actividades económicas que allí se desarrollan. En algunas ocasiones han sido enfrentadas por los cuerpos de seguridad venezolanos, con altos índices de decesos y heridos⁷⁴. Sin embargo, no podría considerarse que esta situación (por lo menos los enfrentamientos) son de manera sostenida. No obstante, queda abierta la posibilidad que un solicitante de asilo pueda argumentar esta situación como el elemento objetivo que originó su salida del país y pueda ser objeto de examen de las comisiones de refugio de los países receptores, pues, como cualquier situación *fáctica*, los argumentos le pueden dar peso al Derecho y en materia de DDHH como afirma NIKKEN, O. (2002), debe siempre hacerse interpretación enunciativa y no taxativa de la norma.⁷⁵

Cabe hacer referencia en este punto a los sucesos de protestas generalizadas en 2014 y 2017, las cuales tuvieron como consecuencia la persecución, represión y encarcelamiento de un número importante de personas, como se ha mencionado *supra*, sin embargo, estos hechos no buscaban hacerse del control progresivo del territorio, no contaban con

⁷³*Ibidem*, p. 47.

⁷⁴EL NACIONAL. (2021). Nuevo enfrentamiento en La Vega entre el FAES y bandas criminales. [Página web]. Fecha de consulta: 18 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.elnacional.com/venezuela/nuevo-enfrentamiento-en-la-vega-entre-la-faes-y-bandas-criminales/>

⁷⁵NIKKEN, P. (2002). El Concepto de Derechos Humanos. [Documento en línea], p, 6. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2021. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-concepto-de-derechos-humanos.pdf>

organización bélica, ni enfrentar de manera armada al Estado, por el contrario, fueron situaciones de manifestaciones civiles que no podrían considerarse como conflicto interno y por ende, tampoco, violencia generalizada. Sin embargo, aunque no sea considerado por este supuesto, podría hacerse un análisis de este con respecto a circunstancias que perturban gravemente el orden público, otro de los motivos incorporados en el coloquio de Cartagena.

En este sentido MARTÍNEZ, M. (2004), coloca las bases fundamentales para analizar la categoría, estableciendo que debe considerarse como una circunstancia que perturba gravemente el orden público, primero a una situación de índole social y no natural, y segundo, que esta categoría incluye disturbios y tensiones internas siempre que perturben fervientemente el orden público.⁷⁶ En este orden de ideas, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) define los disturbios interiores como:

Situaciones en las que, sin que haya, propiamente hablando, conflicto armado sin carácter internacional, existe, sin embargo, a nivel interior, un enfrentamiento que presenta cierto carácter de gravedad o de duración y que da lugar a la realización de actos de violencia. Estos últimos pueden tener formas variables, que van desde la generación espontánea de actos de sublevación hasta la lucha entre grupos más o menos organizados y autoridades que ejercen el poder. En estas situaciones, que no degeneran forzosamente en lucha abierta, las autoridades que ejercen el poder apelan a cuantiosas fuerzas de policía, o bien las fuerzas armadas, para restablecer el orden interno.⁷⁷

Esta definición encaja bastante bien con los acontecimientos de 2014 y 2017 en Venezuela, que coincidentalmente van acorde a dos hitos importantes de la migración venezolana. El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS) destaca que: “en 2014 se registró una ola de protestas, a partir de febrero, que comenzó con jóvenes universitarios exigiendo seguridad ciudadana y rechazo a los altos índices de criminalidad y

⁷⁶MARTÍNEZ, M. *Op. Cit*, p. 47.

⁷⁷*Ibidem*

violencia en las universidades”⁷⁸. Esta misma institución asegura que en 2014 se registraron más de 9000 protestas en Venezuela, 6500 de ellas entre los meses de febrero y junio⁷⁹, lapso durante el cual se mantuvieron enfrentamientos entre ciudadanos y cuerpos de seguridad del Estado en las ciudades más importantes del país.

Situación similar se registra en el año 2017, en el cual, el OVCS registró casi 7000 protestas entre los meses de abril y julio⁸⁰, durante los cuales se produjeron manifestaciones masivas en toda Venezuela, convocadas por el Poder Legislativo, como acción de rechazo a lo que consideraban la toma ilegítima del Poder Ejecutivo por parte de Nicolás Maduro. Durante estos meses, la característica principal de la represión fue la ejecución de operativos conjuntos entre cuerpos de seguridad del Estado Venezolano y denominados grupos colectivos (grupos parapoliciales) en todo el país, quienes actuaban de facto bajo el consentimiento del poder ejecutivo nacional.

En ambas situaciones se pueden constatar los criterios del CICR para considerar como disturbio estos hechos y darles validez a la luz de la Declaración de Cartagena como motivo de solicitud de refugio, es decir, se presentaron enfrentamientos graves y durante un periodo de tiempo considerable (al menos un semestre en cada año), sin embargo, la situación no se calmó del todo y se mantuvo la conflictividad social y política en Venezuela, por lo que podría considerarse que 2014 y 2017 son situaciones techo de una coyuntura sostenida en el país. Es de conocimiento público y de carácter comunicacional, además, las escandalosas capacidades militares

⁷⁸OBSERVATORIO VENEZOLANO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL (2014). Conflictividad social en Venezuela en 2014. [Documento en línea], p, 3. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2015/01/Conflictividad-en-Venezuela-2014.pdf>

⁷⁹*Ibidem*

⁸⁰OBSERVATORIO VENEZOLANO DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL. (2017). Venezuela: 6729 protestas y 163 fallecidos desde el 1 de abril de 2017. [Página web]. Fecha de consulta: 22 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/sin-categoria/venezuela-6-729-protestas-y-157-fallecidos-desde-el-1-de-abril-de-2017>

que se emplearon en Venezuela para restituir el orden público en ambas oportunidades y otras ocasiones, incluso denunciadas a la ACNUDH.

El CICR ha definido, además, lo que se entiende por tensiones internas como situaciones de tensión grave, bien sean, de índole religioso, político, económico, racial, social; o bien sean secuelas de disturbios. Además, ha mencionado algunas características que permiten identificar estas situaciones, tales como: detenciones masivas, elevado número de detenidos políticos, probables malos tratos o condiciones inhumanas de detención, suspensión de garantías fundamentales, desaparición de personas, entre otras.⁸¹ En el caso venezolano, estas características son fácilmente detectables y han sido denunciadas incluso por la ACNUDH⁸², sobre los modos de proceder del Gobierno de Venezuela en relación con la disidencia política interna y sobre quienes hacen oposición en este país.

Así, resulta indiscutible que Venezuela atraviesa, al menos desde el año 2014 (justamente el año en que inicia la migración con carácter masivo), una situación de tensión interna y sostenida hasta la actualidad, la cual incrementa con el agravamiento de la crisis económica y política de este país sudamericano. Por lo que, a la luz de la Declaración de Cartagena, y usando las definiciones del CICR, reconocido organismo internacional en materia de Derecho Internacional Humanitario podría considerarse como elemento objetivo para la solicitud de la determinación de la condición de refugiados de ciudadanos venezolanos, las circunstancias que perturban gravemente el orden público.

⁸¹MARTÍNEZ, M. *Op. Cit*, p. 47.

⁸²ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2019). Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves violaciones de derechos. [Página web]. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>

También se hace menester el análisis comparativo de otro motivo incluido en 1984 en la definición de refugiado en la región con la situación en Venezuela: violaciones masivas de Derechos Humanos. Como se ha visto anteriormente, esta definición no encuentra postulados homogéneos sobre su alcance, dejando abierta su interpretación, tan solo sobre dos pilares, el incumplimiento de garantía de DDHH estimado en la Declaración Universal de DDHH y la negación sistemática y masiva de tales derechos, pero además, el CICR hace un inciso sobre este punto y considera que también debe incluirse la desprotección esperada por los ciudadanos de su Estado, en relación a la capacidad de respuesta del mismo.⁸³

La Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos afirma que: En Venezuela existen graves vulneraciones de derechos económicos, sociales, civiles, políticos y culturales. Además, advierte que, si la situación no mejora, continuará el éxodo sin precedentes de emigrantes y refugiados que abandonan el país, y empeorarán las condiciones de vida de quienes permanecen en él⁸⁴, dejando entre ver, la máxima autoridad en materia de DDH a nivel mundial, que en Venezuela se produce una violación sistemática de esos grupos de derechos fundamentales. Asimismo, la ACNUDH señala que la crisis en materia de alimentación, salud, seguridad y libertad de expresión es preocupante.⁸⁵

Todas estas afirmaciones, además de las proporcionadas por ONG de activismo de DDHH en Venezuela y los constantes informes periodísticos, así como las evaluaciones de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida en Venezuela, referida anteriormente, pueden dibujar una situación objetiva que a la luz de la Declaración podría considerarse un motivo para solicitar refugio ante la desprotección que viven los ciudadanos en Venezuela, citando la

⁸³MARTÍNEZ, M. *Op. Cit*, p. 49.

⁸⁴*Ibidem*

⁸⁵*Ibidem*

violación masiva de DDHH. Esta situación se refuerza ante la política del Gobierno de Venezuela de militarizar las instituciones públicas en todos los niveles y de criminalizar la crítica, tal como también señaló en su momento la ACNUDH.⁸⁶

Estos motivos deben analizarse junto a la voluntad del solicitante de refugio de no poder o no querer acogerse a la protección de su país de origen o residencia habitual, propio de la definición de refugiado desde 1951 con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, por considerar que esta es insuficiente o, como sucede en el caso venezolano, el Estado es su propio agente persecutor. Todas estas situaciones van dibujando las opciones argumentativas que tienen los ciudadanos venezolanos para solicitar refugio en los países que reconocen la Declaración de Cartagena.

Sin embargo, bien es cierto, que el flujo migratorio proveniente de Venezuela presenta características mixtas, dado que en él se concentran tanto personas con los motivos objetivos descritos que consideran elemento subjetivo) que por las situaciones mencionadas su vida, libertad o integridad corren peligro; como otras personas con motivos netamente económicos, profesionales y/o académicos; además de personas de otras nacionalidades que residían en Venezuela, incluyendo los retornados colombianos que regresan a su país producto de la crisis en Venezuela, luego de haber buscado protección en ese país. Por todo esto, no puede considerarse *a priori* que todas las personas que salen de Venezuela son refugiados, pero sí que una buena parte de ellas tiene motivos para solicitar refugio a la luz de la Declaración de Cartagena.

⁸⁶*ibidem*

CAPÍTULO III

POSICIÓN DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN Y ORGANISMOS INTERNACIONALES SOBRE LA PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN VENEZOLANA

El presente capítulo de esta investigación, expone la posición de algunos países de la región latinoamericana, quienes se han convertido en los mayores receptores y comunidades de acogida de la migración venezolana; así como la de los organismos internacionales competentes en la materia, tales como el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), además de la posición generalizada de Naciones Unidas. Todas estas políticas se analizarán a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados, para determinar o por lo menos hacer un acercamiento certero al tratamiento jurídico que debe recibir la diáspora venezolana, para acceder a procedimientos de determinación de la condición de refugiados, otra medida de protección o regularización migratoria ordinaria.

3.1 El Éxodo Venezolano Como Flujo Migratorio Mixto

Como se ha mencionado *supra*, mal podría dársele una única lectura a la migración venezolana, pues su origen es multidisciplinar y como se ha dicho con anterioridad, la misma combina diversos elementos de carácter social, económico y político en una crisis sin precedentes en ese país. Siendo así, la prime consideración que se debe hacer para analizar la postura de los países de acogida y de los organismos internacionales competentes, es que el flujo migratorio venezolano es mixto, entre migrantes forzados, económicos y netamente voluntarios.

Ahora bien, para GAITÁN, I. (2018), en Colombia, el éxodo venezolano está compuesto por refugiados, migrantes y retornados colombianos⁸⁷, juntando tres categorías verdaderamente significativas; pues, los refugiados necesariamente deben recibir un tratamiento de protección internacional basado en las normas de Derecho Internacional de los Refugiados ratificadas por los Estados receptores, pero también se incluye la categoría de retornados colombianos, estos, posiblemente huyeron de su país por el conflicto armado y se vieron obligados a migrar forzosamente a Venezuela, por lo que quizás decidan ir a otro país de la región y no a Colombia por considerar que pueden continuar en riesgo, allí el tratamiento jurídico debería ser un procedimiento *ad hoc* de protección, aunque algunos países pretendan guiarles por la regulación ordinaria como a migrantes voluntarios comunes.

Pero, también, se ha analizado anteriormente la crisis venezolana y cómo la decisión de migrar puede originarse de las múltiples consecuencias de la crisis que pudiesen ser considerados motivos para solicitar refugio a la luz de Cartagena, como se ha visto *supra*. Esto hace que deba analizarse muy de cerca los casos de lo que el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), llama migrantes, pues pudiesen ser personas en necesidad de protección internacional, por los elementos mencionados y entonces el tratamiento jurídico debería ser el mismo que se les da a personas refugiadas.

Para la OIM. (2009), los flujos migratorios mixtos son movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes.⁸⁸ Esencialmente, los flujos mixtos están relacionados con movimientos irregulares, en los que con frecuencia hay

⁸⁷GAITÁN, I. (2018). Grupo Interagencial Sobre Flujos Migratorios Mixtos. Respuesta a venezolanos. [Documento en línea], p. 1. Fecha de consulta: 28 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/601ef6924.pdf>

⁸⁸OIM. (2009). Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM. [Documento en línea], p. 1. Fecha de consulta: 28 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf

migración de tránsito, con personas que viajan sin la documentación necesaria, atraviesan fronteras y llegan a su destino sin autorización. Esta definición de la OIM hace visible la diferenciación necesaria entre los migrantes forzados (de distintos tipos o categorías) y otros tipos de migrantes. La situación se torna difícil de diferenciar en contextos migratorios como el venezolano, donde masivamente las personas se mueven por razones humanitarias que algunos países reconocen como motivo para solicitar asilo y otros no. Sobre la importancia de dicha caracterización, la OIM. (2009), menciona:

Se confiere particular atención a los solicitantes de asilo y a los refugiados en los flujos mixtos debido a los principios jurídicos internacionales establecidos de no devolución y de protección de los refugiados, pero los flujos mixtos también conciernen a diversos grupos de otros migrantes que pueden ser particularmente vulnerables: migrantes víctimas de la trata; migrantes víctimas de tráfico; migrantes desamparados; menores no acompañados (y separados); migrantes objeto de violencia (incluida la violencia de género) y traumas psicológicos durante el proceso migratorio; personas vulnerables como las mujeres embarazadas, niños y ancianos; y migrantes detenidos en tránsito o a su llegada. Además, los flujos mixtos pueden incluir a trabajadores migrantes, comerciantes transfronterizos y migrantes que se desplazan por causas medioambientales.⁸⁹

Por su parte, el ACNUR también considera que los flujos migratorios mixtos son naturalmente complejos y que requieren protección, con respecto a esta situación en América Latina ha mencionado que la migración y la protección de refugiados son dos temas distintos, pero complementarios, particularmente respecto de aquellas situaciones en las cuales los refugiados viajan conjuntamente con un gran número de personas que no necesitan protección internacional. Así, expresa MURILLO, J. (2007), que esto es precisamente lo que denominamos flujos migratorios mixtos, los cuales caracterizan la dinámica migratoria regional actual.⁹⁰ En el plan de los 10

⁸⁹*Ibidem*

⁹⁰MURILLO, J. (2007). Flujos Migratorios Mixtos y Protección Internacional de los Refugiados. Programa Interamericano para la promoción y protección de los Derechos Humanos de los

puntos del ACNUR sobre los flujos migratorios mixtos, actualizado en 2016, esta agencia de la ONU deja ver la complejidad de la atención a estos movimientos migratorios y la necesidad latente de atención diferenciada basada en un enfoque de protección:

El alcance creciente y la complejidad de los movimientos de población en todo el mundo han multiplicado los puntos de intersección entre la protección de personas refugiadas y la migración internacional. Los movimientos mixtos, en los cuales se trasladan juntas personas con diferentes objetivos, utilizando las mismas rutas y medios de transporte o los servicios de los mismos traficantes, pueden crear desafíos para los Estados y riesgos para los individuos que se trasladan como parte de dichos movimientos. Viajar sin la documentación adecuada es a menudo peligroso, y expone a las personas a la explotación y al abuso por parte de tratantes y traficantes o pone en riesgo sus vidas. Muchas personas que viajan de manera irregular tienen necesidades específicas que requieren atención urgente. Identificar a las personas refugiadas y a otras con necesidades particulares dentro de los flujos mixtos irregulares más amplios puede ser un desafío, especialmente cuando puede haber una variedad de factores superpuestos que impulsan a los individuos a trasladarse.⁹¹

Asimismo, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, en otras palabras, OCHA. (2018), ha reconocido la diversidad del flujo migratorio mixto proveniente de Venezuela, a la vez que ha aseverado que pudiese ser, en su mayoría, población en necesidad de protección internacional⁹², bajo los criterios, estándares e inspiración de la Declaración de Cartagena de 1984, la cual amplió la definición de refugiados en América Latina.

migrantes. ACNUR. [Documento en línea], p. 1. Fecha de consulta: 29 de marzo de 2021. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4785.pdf>

⁹¹ACNUR. (2016). El plan de los 10 puntos en acción. [Documento en línea], p. 8. Fecha de consulta: 30 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.acnur.org/5c40c7374#_ga=2.248935685.363619326.1617716146475658982.1614010503

⁹²OCHA. (2018). Plan de respuesta a flujos migratorios mixtos desde Venezuela. [Documento en línea], p. 2. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2021. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/plan_de_respuesta_a_flujos_migratorios_mixtos_desde_venezuela_2018.pdf

3.2 Percepción de la Organización de las Naciones Unidas al Fenómeno Migratorio Venezolano

Naciones Unidas se caracteriza por el estricto cumplimiento de los principios humanitarios, dentro de los cuales destacan como expresa OCHA. (2010), la neutralidad e imparcialidad⁹³, por lo que el abordaje de la situación en Venezuela siempre ha supuesto tensión en su tratamiento y cada agencia del Sistema de Naciones Unidas lo aborda con un enfoque político diferente, tratando de mantener relaciones que logren garantizar la respuesta humanitaria dentro y fuera de Venezuela. En varias oportunidades el caso Venezuela ha sido discutido en el Consejo de Seguridad de la ONU, instancia máxima con el mayor poder político de esa organización, pero en ningún momento se ha podido consensuar una resolución al respecto, esto debido al carácter multipolar y plural de la Organización de Naciones Unidas, como órgano colegiado.⁹⁴

Este comentario es necesario debido a la necesidad de clarificar el rol de Naciones Unidas, el cual es como expresa RODRÍGUEZ, B. (2020), de perseverancia de la paz y mantenimiento del dialogo y las soluciones negociadas, en el marco de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional, y no de denuncia meramente, como podría creerse⁹⁵. El variado rol de la ONU se exterioriza en la múltiple cantidad de agencias que integran el sistema y que se dedican al cumplimiento de un variado número de mandatos, los cuales han de cumplir en Venezuela y en los países de acogida de la población migrante venezolana.

⁹³OCHA. (2010). OCHA Mensaje: Principios Humanitarios. [Documento en línea], p, 1. Fecha de consulta: 01 de abril de 2021. Disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf

⁹⁴NOTICIAS ONU. (2020). La ONU está contra cualquier escala en Venezuela. [Página web]. Fecha de consulta: 01 de abril de 2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/05/1474792>

⁹⁵RODRÍGUEZ, B. (2020). ¿Para qué sirve la ONU? [Página web], Fecha de consulta: 03 de abril de 2021. Disponible en: <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/derechos-humanos/onu/>

En este sentido, debe comentarse que la Misión Internacional Independiente de las Naciones Unidas de determinación de los hechos sobre Venezuela reportó que tanto el gobierno, como los agentes estatales y los grupos que trabajaban con ellos han cometido violaciones flagrantes de los derechos humanos en ese país. Así, afirma CARPIO, H. (2020), que el informe del grupo de expertos indica que el Presidente Maduro y los ministros del Interior y de Defensa tenían conocimiento de los crímenes⁹⁶; este informe puede sustentar la información de país de origen para los venezolanos que pretendan solicitar protección internacional en los países de acogida y es soporte de estas solicitudes a la luz de la Declaración de Cartagena de 1984.

Por otra parte, el ACNUR. (2021), también ha sido muy tajante en cuanto a su posición con respecto a la crisis migratoria venezolana, reconociendo que más de 4 millones de venezolanos salieron de su país hasta la fecha⁹⁷, según los datos de los gobiernos que los reciben, lo que representa una de las mayores crisis de desplazamiento en el mundo en tiempos recientes. A su vez, ha afirmado que las solicitudes de asilo de ciudadanos venezolanos se han aumentado en un 8000% entre 2014 y 2020, pero pese a esto, muchas otras personas en necesidad de protección internacional prefieren acogerse a otros mecanismos de protección o regularización.

Asimismo, ha asegurado que las necesidades de protección se han incrementado y que los migrantes venezolanos se exponen cada vez más a riesgos asociados con la explotación en sus diversas formas, el abuso, el tráfico ilícito de migrantes y un sinnúmero de formas de violencia. Los países

⁹⁶CARPIO, H. (2020). Venezuela: Misión de la ONU indica que las autoridades cometieron violaciones graves de los derechos humanos. [Página web]. Fecha de consulta: 03 de abril de 2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/09/1480562#:~:text=Regiones,Venezuela%3A%20Misi%C3%B3n%20de%20la%20ONU%20indica%20que%20las%20autoridades%20cometieron,graves%20de%20los%20derechos%20humanos&text=Los%20expertos%20no%20pudieron%20visitar,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19>.

⁹⁷ACNUR. (2021). Situación en Venezuela. [Página web], Fecha de consulta: 04 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

receptores con mayor flujo migratorio son Colombia, Ecuador, Argentina, Chile, Perú, Bolivia, Panamá y Brasil, algunos de ellos han implementado medidas de protección que, aunque cargadas de solidaridad, son escasas y no permiten garantizar la seguridad de los migrantes y refugiados venezolanos.

ACNUR ha incrementado su respuesta a la situación de los migrantes venezolanos y ha reforzado su presencia y capacidades, especialmente en las zonas de frontera, donde las personas se exponen a mayores riesgos, además, trabaja estrechamente en colaboración con la OIM y los gobiernos de los países receptores para mejorar sus capacidades y brindar protección a las personas que lo necesitan, ha enfocado su respuesta en los grupos más vulnerables y se ha valido también de la ayuda de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales de cada país. Además, ha hecho una serie de recomendaciones a los países receptores sobre el tratamiento de la migración venezolana desde un enfoque de protección.

Por otra parte, la OIM mantiene una posición muy cercana a la del ACNUR, compartiendo la veracidad de las cifras compartidas por esta agencia en cuanto a la diáspora Venezolana y manteniendo sus esfuerzos por reducir los riesgos a los que se exponen las personas migrantes, especialmente los que llevan su movilidad a cabo por pasos transfronterizos irregulares; además de desarrollar políticas y promover acciones de incidencia que permitan desarrollar la integración local como solución duradera en los países de acogida, la cual pasa, también, por una solución de índole legal al estatus migratorio de los venezolanos, el cual recomiendan se ajuste a parámetros de protección internacional.⁹⁸

⁹⁸OIM. (2019). Refugiados y migrantes de Venezuela superan los 4 millones: ACNUR y OIM. [Página web], Fecha de consulta: 06 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-la-oim-y-el-acnur>

3.2.1 Notas Orientativas del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR) Sobre los Migrantes Venezolanos

El ACNUR tiene un rol trascendental en la asistencia técnica a los Estados para desarrollar los sistemas de asilo y otros procesos de protección de refugiados en el marco del Derecho Internacional de los Refugiados. Pese a que el problema de las migraciones forzadas es de carácter universal y así lo ha expresado esta agencia a lo largo de su existencia, cada fenómeno migratorio debe revisarse a la luz del contexto en el que se desarrolla, pues responde a elementos propios de la región. Es por ello que el ACNUR, ha desarrollado notas de orientación a los Estados receptores de migrantes y refugiados venezolanos, dándole trascendencia como una de las dinámicas de movilidad humana más complejas a nivel mundial en la actualidad, así ha dicho que:

Venezuela continúa experimentando un flujo significativo de venezolanos que salen hacia países vecinos, otros países de la región y países más lejanos. A pesar de que las circunstancias individuales y las razones de estos movimientos varían, las consideraciones de protección internacional se han hecho evidentes para una proporción significativa de venezolanos. La preocupación del ACNUR por los venezolanos fuera de su país de origen se deriva del mandato del ACNUR. Al ejercer estas funciones, la Oficina del Alto Comisionado tiene una historia de más de sesenta años de colaborar con los gobiernos y de desarrollar alianzas con otros organismos internacionales.⁹⁹

En este sentido, el ACNUR, en su nota de orientación, insta a los Estados a recibir a la diáspora venezolana, garantizar el acceso al territorio y mejorar los sistemas de asilo; para esto les indica que la base normativa que debe prevalecer es la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, las adaptaciones del Protocolo de 1967 y finalmente la definición de la Declaración de Cartagena de 1984, la cual contextualiza el fenómeno de la

⁹⁹ACNUR. (2018). Nota de Orientación Sobre el Flujo de Venezolanos. [Documento en línea], p, 1. Fecha de consulta: 08 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5aa076f74.pdf>

migración forzada en América Latina. Este punto resulta trascendental, pues la propia agencia de la ONU especializada en refugio recomienda el uso de la Declaración de Cartagena para entender la migración venezolana, dándole una naturaleza de migración mayoritariamente forzada y, por ende, con abriendo la posibilidad de que sean reconocidos como refugiados.

Sin embargo, el ACNUR reconoce en esa misma nota de orientación, que los sistemas de asilo en la región presentan atraso y no están acordes al momento, o no cuentan con la capacidad de respuesta para activar sus sistemas de asilo en el marco de una migración forzada masiva de las magnitudes del éxodo venezolano. En este sentido, el ACNUR promueve la implementación de otros sistemas de protección que permitan la estadía regular en los lugares de acogida y garantice el acceso a derechos fundamentales y sociales. Así, la nota orientativa expresa que:

Reconociendo los desafíos y los posibles retrasos que los Estados puedan enfrentar en la adaptación de los sistemas de asilo existentes a la actual situación, el ACNUR alienta a los Estados a que consideren los mecanismos orientados a la protección que les permita una estancia legal a los venezolanos, con las salvaguardas adecuadas. Esto podría, por ejemplo, incluir varias formas de protección internacional, incluso bajo el derecho internacional de los derechos humanos, y protección temporal o acuerdos de estancia, o alternativamente visados o mecanismos migratorios laborales que puedan ofrecer acceso a la residencia legal y a un tratamiento estándar similar a la protección internacional.¹⁰⁰

Esto es un dato de significación especial, pues el ACNUR anima a los Estados receptores a implementar mecanismos de protección alternativos que garanticen la atención de los migrantes y refugiados, práctica que ha sido empleada en algunos países de la región como Costa Rica y Colombia. Sin embargo, estos mecanismos no deben entenderse en detrimento de la institución del Refugio, sino complementario del mismo. Así lo deja ver el ACNUR cuando asegura que la implementación de estos mecanismos se haría

¹⁰⁰*Ibidem*, p,2

sin perjuicio del derecho a solicitar el asilo, especialmente en los procedimientos de expulsión o deportación o en el caso de la no renovación de los permisos de residencia.

Para la atención específica de los ciudadanos venezolanos o que residían habitualmente en ese país, el ACNUR no estima en recomendar su reconocimiento como refugiados a la luz de la Declaración de Cartagena, considerando que los elementos de la crisis venezolana (analizada *supra*) constituyen motivos suficientes para motivar la migración forzada de ese país, en ese sentido declara:

Si un Estado ha incorporado los criterios establecidos en la Declaración de Cartagena en su legislación nacional, el ACNUR alienta a los Estados a considerar la aplicación de esta definición regional en el caso de los solicitantes de asilo venezolanos, incluso como base para tramitar los casos de forma acelerada y simplificada. Ante la gran variedad de información disponible sobre la situación en Venezuela, el ACNUR considera que las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en el espíritu de la Declaración de Cartagena, resultando en una presunción refutable de las necesidades de protección internacional.¹⁰¹

Esta nota de orientación se convierte en una herramienta fundamental para entender la migración venezolana a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados, generando un precedente, en el cual, las Naciones Unidas, recomienda a los Estados el reconocimiento de la condición de refugiados de los venezolanos que, en razón de la crisis social, política y económica, huyen de su país de origen y buscan protección en los países receptores. Sin embargo, esto aun no es una realidad en los países de la región, en los que los procedimientos de determinación de la condición de refugiados son poco visibles, muchas veces no están legislados, y a veces son de difícil acceso para las personas venezolanas.

¹⁰¹ *Ibidem*, p, 3

3.3 Respuesta de los Países de la Región Ante la Crisis Migratoria Venezolana

Sin duda, la crisis migratoria venezolana ha sobrepasado todas las capacidades de los países de acogida, especialmente los de los Estados de la región latinoamericana. Ante esto, los sistemas de asilo han debido ajustarse al nuevo fenómeno migratorio, pero se han visto sobre pasados, o con serias limitantes al no haber una política migratoria integral en casi todos estos países, claro ejemplo de ello, como expresa MORENO, C. (2020), es Colombia, que ha recibido más de 2 millones de personas desde Venezuela y aún tiene un limitado sistema de asilo, aunque ha optado por desarrollar otras medidas de carácter temporal y extraordinario¹⁰². Para analizar la respuesta de los países de la región se hace menester, primero, verificar que países han suscrito, ratificado e incorporado la Declaración de Cartagena en su ordenamiento jurídico.

3.3.1 Países que Han Incorporado la Declaración de Cartagena en su Legislación Nacional

Aunque la Declaración de Cartagena inició siendo un coloquio entre los países del continente, inspirados por la buena práctica de la Unidad Africana de Naciones, se ha terminado por convertir en una norma de carácter internacional gracias al Derecho consuetudinario, como se ha visto *supra*, y que ha sido incorporado en la legislación interna de 17 países de América Latina, en un claro reconocimiento del contexto migratorio propio de la región.

El primer país de la región en incorporar la definición de Cartagena en su legislación fue Ecuador en 1987, cuando por decreto estableció que el término "refugiado" se aplicará también a toda persona que ha huido de su

¹⁰²MORENO, C. (2020). La apatridia en Colombia: fragmentos dispersos de una conversación pendiente. [Documento en línea], p, 33. Fecha de consulta: 12 de abril de 2021. Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/informe-cem-2020.pdf>

país porque su vida, seguridad o libertad ha sido amenazada por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los Derechos Humanos y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público¹⁰³; paradójicamente, es también, Ecuador, un país que ha desarrollado en 2017 una Ley de Movilidad Humana, conservando la Declaración de Cartagena en su contenido e integrando las políticas que se debe dar a la migración. Ecuador ha recibido cerca de 500 mil venezolanos y solo 13 mil han solicitado la condición de refugiado¹⁰⁴, la ley de movilidad humana limita el acceso al territorio y lo condiciona a la obtención previa de una visa, por lo que no se puede considerar proteccionista.

Perú es el país de la región que ha recibido más solicitudes de determinación de la condición de refugiados por parte de ciudadanos venezolanos, según el ACNUR. (2019), cerca del 50% del millón de venezolanos en Perú han accedido al procedimiento, una cifra verdaderamente significativa. Este país incorporó la definición de Cartagena en el año 2002, mediante la Ley del Refugio 27.891.¹⁰⁵ En este sentido, se puede inferir que Perú se encuentra gestionando la crisis migratoria venezolana desde un enfoque de protección internacional y que ha acogido y cumplido de forma ejemplar, tanto lo dispuesto en Cartagena, como las notas de orientación del ACNUR en cuanto a los estándares de protección a la diáspora venezolana.

Brasil, aunque ha recibido un número menor que otros países de la región en cuanto a migrantes venezolanos (cerca de 270.000), es otro Estado que ha procurado brindar mecanismos de acceso a protección internacional

¹⁰³ACNUR. (2019). Definición de refugiado, países de América que han incorporado a su legislación nacional. [Documento en línea], p, 2. Fecha de consulta: 12 de abril de 2021. Disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9183.pdf

¹⁰⁴ACNUR. (2021). Venezuela Situation. [Página web], Fecha de consulta: 12 de abril de 2021. Disponible en: Disponible en: <https://data2.unhcr.org/es/situations/vensit>

¹⁰⁵ACNUR. *Op. Cit*, p, 4.

para estas personas, una vez que llegan a su territorio, así, cerca del 45% de la diáspora venezolana ha accedido al procedimiento para determinación de la condición de refugiado, especialmente apegados a los parámetros de la definición de Cartagena, que Brasil reconoce desde 1997. En este país la operación del ACNUR ha instalado, incluso, campos de refugiados venezolanos, por lo que se puede determinar que el tratamiento de Brasil también es desde el punto de vista de protección y promoción, especialmente, del acceso al asilo.

Otros países de la región, receptores de venezolanos, como afirma ACNUR. (2019), también han incorporado los parámetros de la declaración de Cartagena a su legislación interna, como por ejemplo Chile desde el año 2010¹⁰⁶, pese a esto, solo cerca de 1700 venezolanos han solicitado asilo en ese país austral, aunque el país acoge a cerca de medio millón de ciudadanos de Venezuela. Por el contrario, Chile es uno de los países vanguardistas de visados especiales para permitir el acceso al territorio de personas de nacionalidad venezolana, bajo la denominada visa de responsabilidad democrática y es una de las naciones que ha expulsado personas como expresa DEUTSCHE, W. (2021), en necesidad de protección internacional, en contravención de las normas internacionales e incluso en medio de condiciones críticas por Covid 19.¹⁰⁷

Por su parte, Colombia también ha incorporado la definición de la Declaración de Cartagena a su ordenamiento jurídico mediante el decreto 2840 de 2015, en el que establece el procedimiento para determinar la condición de refugiado, ante la ausencia de legislación específica en la materia. Sin embargo, pese a ser el país con mayor número de migrantes venezolanos, Colombia aún no ha legislado sobre migración y refugio, por lo

¹⁰⁶*Ibidem*, p, 6.

¹⁰⁷DEUTSCHE, W. (2021). Chile expulse a migrantes venezolanos y colombianos. [Página web]. Fecha de consulta: 14 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/es/chile-expulsa-a-migrantes-venezolanos-y-colombianos/a-56524195>

que los diferentes instrumentos de carácter administrativo y, no meramente legal, se encuentran dispersos y no se complementan, necesariamente, entre sí, pues son siempre temporales y extraordinarios, como por ejemplo, las soluciones de identidad que deben brindársele a los hijos e hijas de la diáspora venezolana, un problema conexas a la migración, sobre el cual Colombia dio una respuesta acorde pero limitada y que genera nuevamente preocupación.

Al ser Colombia el mayor receptor de migrantes venezolanos merece especial atención, pues sus disposiciones sobre migración y refugio no se encuentran concentradas en una Ley que sentó precedentes claros y apegados al Derecho Internacional. Más que la promoción del acceso al asilo, el Gobierno de Colombia ha promovido medidas de regularización temporal extraordinarias como el Permiso Especial de Permanencia (en sus diferentes modalidades), el Permiso Especial de Tránsito Terrestre y más recientemente el Estatuto de Protección Temporal que permite a los venezolanos residir por 10 años en Colombia¹⁰⁸, ante la crisis en su país de origen, pero que no les da el carácter de refugiados en ese país. Sobre esta medida se ahondará *infra*.

Finalmente, expresa ACNUR. (2019), que Costa Rica, Bolivia, México, Belice, Guatemala, Paraguay, El Salvador, Honduras, Argentina, Uruguay y Nicaragua también han reconocido la definición de refugiado recomendada en el Coloquio de Cartagena en 1984¹⁰⁹, sin embargo, varios de ellos han ordenado el uso de visas a ciudadanos venezolanos para entrar en su territorio, el acceso a procedimiento de determinación de la condición de refugiado es muy bajo y algunos otros han establecido mecanismos alternativos para la protección de personas venezolanas.

¹⁰⁸ NOTICENTRO. (2021). Colombia anuncia histórica protección a venezolanos en Colombia. [Página web]. Fecha de consulta: 14 de abril de 2021. Disponible en: <https://noticias.canal1.com.co/internacional/gobierno-lanza-estatuto-proteccion-temporal-migrantes-venezolanos/>

¹⁰⁹ACNUR. *Op. Cit*, p, 5.

3.3.2 Medidas Extraordinarias de Protección y/o Regularización de Personas Venezolanas Adoptadas por Algunos Países de la Región

El ACNUR ha recomendado a los países receptores de migrantes venezolanos, en primer lugar, promover el acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, dada la naturaleza forzosa de la diáspora venezolana. Sin embargo, en un ejercicio de reconocimiento de las limitantes y bajas capacidades de los sistemas de asilo en América Latina, ha abierto las puertas y recomendado el uso de mecanismos alternativos y/o complementarios que permitan a la persona permanecer legalmente en el territorio del país de acogida y acceder a derechos y servicios básicos.

Así, Costa Rica y Colombia han empleado mecanismos alternos y/o complementarios para ordenar la migración venezolana y mejorar la capacidad de respuesta en ambos países. En 2020, Costa Rica anunció la creación de una categoría especial de protección complementaria a ciudadanos venezolanos, cubanos y nicaragüenses, a los cuales se les hubiere denegado en el pasado o futuro, la condición de refugiados en ese país¹¹⁰. Las autoridades nacionales mencionan que Costa Rica ha registrado un aumento considerable de las solicitudes de la condición de refugiado de personas de nacionalidad venezolana desde el año 2014. Sin embargo, no todas estas personas cumplen con la totalidad de los elementos de la definición de persona refugiada, siendo un porcentaje de estas solicitudes denegadas.

¹¹⁰GMH ABOGADOS. (2020). Costa Rica concede categoría especial de protección temporal a los migrantes venezolanos. [Página web]. Fecha de consulta: 17 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.ghm.com.ve/costa-rica-concede-categoria-especial-de-proteccion-temporal-a-los-migrantes-venezolanos/#:~:text=All%20Rights%20Reserved%20,Costa%20Rica%20concede%20Categor%C3%ADa%20Especial%20de%20Protecci%C3%B3n%20Temporal,migrantes%20venezolanos12%2F11%2F2020&text=La%20medida%2C%20que%20fue%20anunciada,nacionalidad%20venezolana%2C%20nicarag%C3%BCense%20y%20cubana.>

Resulta interesante el planteamiento de Costa Rica, pues plantea esta categoría especial como un mecanismo de protección complementaria, pero no impacta negativamente el acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, por el contrario, es para ciudadanos cuyas solicitudes hayan sido negadas, pero el país reconoce que requieren de otras medidas de protección, debido a que encuentran imposibilitados de volver a su país de origen. Este procedimiento de solicitar primero la condición de refugiado resulta oportuno, pues hay un reconocimiento de hecho y derecho del carácter forzado de la migración venezolana, y desde ese punto de vista, el tratamiento que debe dársele está basado en estándares de protección internacional.

Colombia, como el principal impactado con la migración venezolana, ha desarrollado varias medidas de regularización extraordinarias y temporales para gestionar el ingreso y permanencia de migrantes venezolanos en su territorio. Estas medidas no han sido, necesariamente, medidas de protección de migrantes forzados, o impulsado de manera decidida el acceso al procedimiento de solicitud de la condición de refugiado en ese país, pese a reconocer la Declaración de Cartagena y que el Gobierno de ese país ha reconocido públicamente la magnitud de la crisis social, económica y política que se vive en Venezuela; lo cual es determinante, como se ha estudiado *supra*, en la gestión de la respuesta a los refugiados.

Así, el Permiso Especial de Permanencia (PEP) es un instrumento migratorio creado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia mediante la Resolución 5797 de 2017, el cual busca como señala DURAN, D. (2019), ordenar y regular la migración venezolana en Colombia para brindar acceso a derechos fundamentales y servicios esenciales como salud, trabajo y educación¹¹¹, los requisitos de selección que plantea este instrumento

¹¹¹DURAN, D. (2019). Permiso Especial de permanencia para Migrantes Venezolanos. Asuntos legales. [Página web]. Fecha de consulta: 18 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/permiso-especial-de-permanencia-para-migrantes-venezolanos-2870533>

jurídico están vinculados con la posesión de pasaporte por parte de los ciudadanos venezolanos, e inicialmente haber entrado de manera regular al territorio neogranadino.¹¹² Sin embargo, el PEP fue tomando varias formas y permitió a cerca de 600.000 venezolanos acceder a y permanecer de forma regular en Colombia durante dos años, ahora prorrogables. En este sentido, MIGRACIÓN COLOMBIA. (2021), comenta que:

El Permiso Especial de Permanencia (PEP) es un documento de identificación válido para los nacionales venezolanos en territorio colombiano, el cual les permite permanecer temporalmente en condiciones de regularización migratoria y acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal, quedando autorizado para ejercer cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas.¹¹³

EL SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS COLOMBIA. (2018), comenta en su balance de la medida Permiso Especial de Permanencia a la luz del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, una serie de limitaciones de este instrumento/documento relacionadas con su alcance de protección y constitución como solución duradera¹¹⁴, pues resalta que la misma no da garantía a largo plazo para la estabilidad que busca la población migrante proveniente de Venezuela, la cual no presenta una vocación meramente de tránsito o migración temporal, sino más bien con vocación de permanencia.

¹¹²*Ibidem*

¹¹³ MIGRACIÓN COLOMBIA (2021). Todo lo que tiene que saber sobre el PEP y el PEP-RAMV. [Página web]. Fecha de consulta: 20 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela/pep/preguntas-frecuentes-pep#:~:text=De%20acuerdo%20a%20la%20%20C3%BA%20Resoluci%C3%B3n%20de%20el%20Permiso%20Especial%20de,institucional%20en%20materia%20de%20salud%20>

¹¹⁴SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS COLOMBIA. (2018). Balance de la medida de Permiso Especial de Permanencia -PEP- a la luz del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos -RAMV-. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 22 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5d375b7c4.pdf>

Algunas de las inconsistencias e irregularidades del PEP están vinculadas directamente con temas de protección, por ejemplo, Migración Colombia mantiene una posición ambigua sobre si el PEP debe considerarse o no un documento de identificación, el Servicio Jesuita a Refugiados plantea el problema de la siguiente manera:

El Decreto 1288 en dos ocasiones, afirma textualmente que la medida del PEP es un documento de identificación, Sin embargo, en la página web de Migración Colombia en la cartilla “Todo lo que tiene que saber acerca del PEP” en lo referente a restricciones del PEP se reconoce que: “Este NO es un documento de identificación, es una herramienta del Gobierno Nacional para regularizar su permanencia en Colombia”. Las anteriores afirmaciones ponen en duda la “naturaleza de identificación” del documento, pues no termina siendo clara, al contrario, la información misma es contradictoria.¹¹⁵

Esta zona gris de las autoridades colombianas con respecto al PEP en sus distintas modalidades (PEP o PEP RAMV), no es de menospreciar, pues muchos de los nacionales venezolanos requieren un documento de identificación en Colombia, pues sus documentos venezolanos se encuentran vencidos o los han perdido durante el viaje, sin posibilidad de renovación, ni en Venezuela, ni en el exterior. Poseer documentos de identificación es una de las medidas básicas para mitigar los riesgos de protección recomendadas por el ACNUR y la OIM. Además, el PEP ha dejado dudas en cuanto a permanencia y estatus migratorio¹¹⁶, lo cual es sumamente importante para determinar luego procesos de regularización migratoria a largo plazo y acceso a la nacionalidad por adopción.

Otro de los problemas planteados por el Servicio Jesuita a Refugiados, en el mismo documento, es la discrecionalidad que se le da a los funcionarios de Migración Colombia para la cancelación del documento por uso inadecuado de su portador, dejando serias dudas sobre a qué se refiere la autoridad

¹¹⁵*ibidem*, p, 8

¹¹⁶*ibidem*, p, 10

migratoria con la frase “uso inadecuado”; este procedimiento de cancelación podría ser empleado con malas intenciones para elevar los índices de discriminación y xenofobia contra la población venezolana.

Sin embargo, una de las preocupaciones más grandes es sobre la convivencia y compatibilidad, o no, con el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, pues los solicitantes de asilo se ven limitados en el ejercicio de algunos derechos en Colombia, como ejercer legalmente una actividad laboral y la libre movilidad por todo el territorio nacional, limitantes que no poseen los portadores del PEP. Esto resulta preocupante pues la autoridad colombiana no concibe el PEP como un documento para promover la vocación de establecimiento y permanencia en territorio colombiano, pero podría ser al cual prefieran acceder los venezolanos para poder solventar sus problemas en lo inmediato. El Servicio Jesuita a refugiados lo comenta:

El salvoconducto, documento que se entrega durante el trámite para reconocimiento de la condición de refugiado se contradice con las potestades que brinda la medida del PEP. El solicitante de refugio tiene dos restricciones importantes: En primer lugar, el acceso a derechos laborales, puesto que el salvoconducto que se les otorga durante el estudio del caso les impide acceder a un trabajo formal, y, en segundo lugar, limita la libre movilidad por el territorio colombiano, puesto que no podrá salir de la jurisdicción desde donde realizó su solicitud. Sin embargo, con el PEP-RAMV las personas que portan dicho documento podrán acceder a un trabajo formal y transitar por el país.¹¹⁷

Todo esto va denotando cómo las autoridades colombianas han dado prioridad a mecanismos alternativos de permanencia regular en Colombia, por encima del acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, la cual debería primar en un contexto de migración forzada, como la proveniente de Venezuela. Recientemente el Gobierno de Colombia ha anunciado una nueva medida denominada Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETP), el cual, define la Defensoría del Pueblo

¹¹⁷*Ibidem*, p, 14.

de ese país como un mecanismo jurídico de protección temporal para registrar la información de los migrantes venezolanos y, posteriormente, permitir su regularización en el país por un periodo de diez (10) años.¹¹⁸

Los supuestos que ha planteado el gobierno colombiano para acogerse a esta medida extraordinaria de protección son variados. En primer lugar, pueden acceder al ETP las personas que se encuentren en territorio colombiano de manera regular como titulares de un Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP), de un Permiso Temporal de Permanencia (PTP) o de un Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente, cualquiera sea su fase de expedición, incluido el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento a la Formalización (PEPFF), es decir, una medida extraordinaria de protección para personas que contaran con una medida extraordinaria de regularización o que se encontraran regularmente en territorio colombiano sin vocación de permanencia.

En segundo lugar, Encontrarse en territorio colombiano de manera regular, como titulares de un salvoconducto SC-2, en el marco del trámite de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado¹¹⁹. En este sentido, queda la duda sobre si el ETP constituye una medida complementaria o sustitutiva de protección, pues, una de las limitantes para acceder es el haber sido reconocido como refugiado. Aunque el decreto sobre ETP no pide a los solicitantes de asilo renunciar al procedimiento, queda la duda sobre si al ser reconocidos se anulara el ETP. En este sentido, sigue preocupando la limitación en el ejercicio de derechos de los solicitantes de asilo, pues las personas en necesidad de protección internacional preferirán acogerse a otro mecanismo de regularización que le garantice más derechos en lo inmediato.

¹¹⁸DEFENSORÍA DEL PUEBLO COLOMBIA. (2021). Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 22 de abril de 2021. Disponible en: file:///C:/Users/usuario/Documents/Estatuto-Refugiados-Ver12.pdf

¹¹⁹*Ibidem*

Todas estas ambigüedades son parte del problema mencionado sobre la dispersión de las normas de migración y protección internacional en el ordenamiento jurídico colombiano y la ausencia de legislación. Los otros dos supuestos para acceder al ETP son encontrarse en territorio colombiano de manera irregular antes del 31 de enero de 2021 o ingresar a territorio colombiano de manera regular a través del respectivo puesto de control migratorio legalmente habilitado, cumpliendo con los requisitos establecidos en las normas migratorias, durante los primeros dos (2) años de vigencia del decreto sobre el Estatuto.¹²⁰

El ACNUR y otras agencias del sistema de Naciones Unidas han mostrado su beneplácito con esta nueva medida adoptada por el Gobierno de Colombia, como parte de su política de migración ante la crisis venezolana. Sin duda, el ETP regulará la situación de cerca de 2 millones de venezolanos y facilitará algunos derechos como el ejercicio de un trabajo digno. Sin embargo, preocupa la manera en cómo el procedimiento de determinación de la condición de refugiados se invisibilizará aún más, aunque es la medida de protección por excelencia. Para el momento en que se escribe esta investigación, no comienza aun la implementación del ETP y aún hay más dudas que respuesta, por lo que será necesario hacer un seguimiento cercano al desarrollo de esta medida en Colombia.

¹²⁰*Ibidem*

CONCLUSIONES

Las migraciones forzadas se convirtieron en un fenómeno social al cual el mundo tuvo que reaccionar de forma organizada luego de las dos guerras; el progresismo del derecho a solicitar protección internacional fue generando espacios para una definición universal de refugio, sin embargo, las dinámicas migratorias de cada región abrieron la posibilidad para que se crearan definiciones sobre quien es considerado un refugiado, este avance permitió a las diferentes regiones del mundo brindar una respuesta más oportuna a la movilidad humana, fue así como, luego de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967 se sentaron las bases universales de la definición de refugiado; la Declaración de Cartagena en 1984 la adaptó al contexto latinoamericano.

Esta definición toma gran trascendencia, pues es la que permite a esta investigación analizar la migración venezolana como forzosa y reconocer que un número significativo de los venezolanos que migran son potenciales solicitantes de asilo en los países que han incorporado la Declaración de Cartagena en su legislación interna. Así, del capítulo segundo, se puede concluir que los elementos de la crisis social, política y económica en Venezuela constituyen un escenario de violación sistemática y masiva de Derechos Humanos, al ser crítico el acceso a servicios de salud, alimentación, educación y seguridad en Venezuela.

Además, el orden público en Venezuela se encuentra gravemente alterado desde el año 2014, según los criterios del CICR, por lo que esto podría convertirse en otro motivo, inspirado en la Declaración de Cartagena para que los migrantes venezolanos puedan ser considerados como refugiados. Pero, además, el propio ACNUR, ha recomendado a los países brindar protección internacional a las personas venezolanas, considerando que existe suficiente información para verificar que la crisis que vive ese país obliga a millones de

personas a buscar protección en otro país. Todos estos hechos han sido respaldados por una comisión independiente de la ONU en Venezuela.

Además, se ha demostrado que la posición promovida por la ONU, encabezada por el ACNUR y la OIM, es promover que los sistemas de asilo incrementen sus capacidades y permitan a las personas provenientes de Venezuela acceder a la determinación de la condición de refugiados, basados en la Declaración de Cartagena. Sin embargo, la mayoría de los países receptores han preferido brindar medidas alternativas de regularización y/o protección a la diáspora venezolana, las cuales tienen carácter temporal y extraordinario. Esta forma de gestionar la crisis migratoria continúa dejando en riesgo a millones de personas venezolanas que necesitan la protección internacional, pues en todo caso; no se generan soluciones duraderas.

Se hace necesario, que los países de la región renueven sus políticas migratorias, ordenando en leyes de migración y asilo sus disposiciones internas para gestionar los procesos migratorios, con especial énfasis en este proveniente de Venezuela con características muy particulares. Estos ordenamientos jurídicos deben inspirarse en la Declaración de Cartagena y en las recomendaciones del ACNUR sobre la migración venezolana, para generar opciones de protección, privilegiando, especialmente, el acceso al procedimiento de la determinación de la condición de refugiado.

En definitiva, se puede asegurar que la comunidad internacional reconoce, en el discurso, que la migración venezolana es de naturaleza forzosa, con un número indeterminado de potenciales solicitantes de asilo de acuerdo con la Declaración de Cartagena y que requieren protección internacional. Sin embargo, en la práctica han privilegiado el uso de mecanismos de regularización/protección alternos que pueden terminar por desnaturalizar la institución del refugio y confundir sobre la naturaleza de la migración venezolana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACNUR. (1992). *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*. Ginebra. Ediciones ACNUR.
- ACNUR. (1992). Manuel de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiados en virtud de la Convención de 1951 y el protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados. [Documento en línea], fecha de consulta: 20 de enero de 2021, Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7575.pdf>
- ACNUR. (2005). La determinación del Estatuto de Refugiado. ¿Cómo identificar quién es un refugiado? [Documento en línea]. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/pdfid/4c65080ad38.pdf>
- ACNUR. (2012). El marco jurídico del sistema internacional de protección de los Refugiados. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>
- ACNUR. (2016). El plan de los 10 puntos en acción. [Documento en línea], p, 8. Fecha de consulta: 30 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.acnur.org/5c40c7374#_ga=2.248935685.363619326.1617716146475658982.1614010503
- ACNUR. (2018). Nota de Orientación Sobre el Flujo de Venezolanos. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 08 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5aa076f74.pdf>
- ACNUR. (2018). Refugiados y Migrantes. [Página web]. Fecha de consulta: 27 de febrero de 2021. Disponible en: <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>
- ACNUR. (2019). Definición de refugiado, países de América que han incorporado a su legislación nacional. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 12 de abril de 2021. Disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9183.pdf

ACNUR. (2019). Refugiados y Migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM. [Página web]. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnury.html#:~:text=Unos%20695.000%20a%20fines%20de,migrantes%20aument%C3%B3%20en%20un%20mill%C3%B3n>.

ACNUR. (2020). Se necesitan 1.440 millones de dólares para apoyar a los refugiados y migrantes de Venezuela en medio de la pandemia de COVID-19. [Página web], fecha de consulta: 27 de enero de 2021, Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/press/2020/12/5fd1bf1e4/se-necesitan-1440-millones-dedolares-para-apoyar-a-los-refugiados-migrantes.html>

ACNUR. (2020). Situación en Venezuela. [Página web], fecha de consulta: 20 de enero de 2021, Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2019). Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves violaciones de derechos. [Página web]. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>

AMAYA, L. (2017). La cifra del adiós: la migración venezolana se dispara en todo el continente. CNN Latinoamérica. [Página web]. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/07/13/las-cifras-del-adios-la-migracion-venezolana-se-dispara-en-todo-el-continente/>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. [Convención en línea], Fecha de consulta: 01 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/47160e532.html>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1967). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

[Convención en línea], Fecha de consulta: 03 de marzo de 2021.
Disponibile en: <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2018). Acuerdo sobre el estado de implementación de los programas humanitarios en Venezuela y su ejecución bajo los principios humanitarios. [Página web], Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.asambleanacionalvenezuela.org/actos/detalle/acuerdo-sobre-el-estado-de-la-implementacion-de-los-programas-humanitarios-en-venezuela>

AZUERO Ángel. (2018). Significatividad del marco metodológico en el desarrollo de proyectos de investigación. Revista Arbitrada Interdisciplinaria KOINONIA año IV. Vol. IV. N°8 julio-diciembre 2019. [Revista en línea]. Fecha de consulta: 20 de abril de 2021. Disponible en: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-SignificatividadDelMarcoMetodologicoEnElDesarrollo-7062667.pdf>

ARIAS, F. (2006). *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica*. Venezuela. Editorial Episteme. Quinta edición, p, 110.

ASTORGA, S. (2019). Venezuela en conflicto de poderes: Maduro asumió, pero Guaidó se presenta como presidente. *MercoPress. South Atlantic News Agency*. [Página web]. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2021. Disponible en: <https://es.mercopress.com/2019/01/12/venezuela-en-conflicto-de-poderes-maduro-asumio-pero-guaido-se-presenta-como-presidente>

BALEN, M y DE ZUBIRÍA N. (2018). *Vacíos de protección y delineación de una política migratoria justa: a propósito de la crisis colombo-venezolana*. Trabajo de Grado. Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Fecha de consulta: 04 de febrero de 2021. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/37904/TESES%20CORREGIDA%20Documento%20final%20BALEN%20Y%20DE%20ZUBIRIA%20copia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

BBC NEWS MUNDO. (2018). Crisis en Venezuela: el éxodo de los venezolanos y el mayor de Latinoamérica en los últimos 50 años. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45291398>

- BERMUDEZ, A. (2018). Tuve niños que por falta de alimentos pasaron hasta un mes sin venir a clases. Como está afectado la crisis a las escuelas. *BBC News Mundo*. [Página web], Fecha de consulta: 12 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45555824>
- BUSTOS, M. CAMPO, G y MÉNDEZ, M. (2012). *Análisis de los factores que generan las migraciones del siglo XXI*. Trabajo Especial de Grado. Universidad Dr. Rafael Bellosó Chacín, Maracaibo, Venezuela. Fecha de consulta: 05 de febrero de 2020. Disponible en: <http://virtual.urbe.edu/tesispub/0092782/intro.pdf>
- CARPIO, H. (2020). Venezuela: Misión de la ONU indica que las autoridades cometieron violaciones graves de los derechos humanos. [Página web]. Fecha de consulta: 03 de abril de 2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/09/1480562#:~:text=Regiones,Venezuela%3A%20Misi%C3%B3n%20de%20la%20ONU%20indica%20que%20las%20autoridades%20cometieron,graves%20de%20los%20derechos%20humanos&text=Los%20expertos%20no%20pudieron%20visitar,la%20pandemia%20de%20COVID%2D19>.
- Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. (1989). Declaración de Cartagena sobre Refugiados. [Declaración en línea]. Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO COLOMBIA. (2021). Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 22 de abril de 2021. Disponible en: <file:///C:/Users/usuario/Documents/Estatuto-Refugiados-Ver12.pdf>
- DEUTSCHE, W. (2021). Chile expulsa a migrantes venezolanos y colombianos. [Página web]. Fecha de consulta: 14 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/es/chile-expulsa-a-migrantes-venezolanos-y-colombianos/a-56524195>
- DEUTSCHE, W. (2021). Jefes de las FARC se esconden en Venezuela y planean acciones terroristas, según medio. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.dw.com/es/jefes-de-las-farc-se-esconden-en-venezuela-y-planean-acciones-terroristas-seg%C3%BAAn-medio/a-56482258>

- DUQUE, R. (2019). Aplicación de la definición de Refugiado de la Declaración de Cartagena a las personas desplazadas venezolanas y su derecho humano al asilo. [Página web], fecha de consulta: 27 de enero de 2021, Disponible en: <https://bloqueconstitucional.com/aplicacion-de-la-definicion-de-refugiado-de-la-declaracion-de-cartagena-a-laspersonas-desplazadas-venezolanas-y-su-derecho-humano-al-asilo/>
- DURAN, D. (2019). Permiso Especial de permanencia para Migrantes Venezolanos. Asuntos legales. [Página web]. Fecha de consulta: 18 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/consultorio/permiso-especial-de-permanencia-para-migrantes-venezolanos-2870533>
- EL NACIONAL. (2021). Nuevo enfrentamiento en La Vega entre el FAES y bandas criminales. [Página web]. Fecha de consulta: 18 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.elnacional.com/venezuela/nuevo-enfrentamiento-en-la-vega-entre-la-faes-y-bandas-criminales/>
- EI POLÍTICO. (2021). El tren de Aragua, la banda criminal venezolana que se une al comando criminal de Brasil. [Página web]. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2021. Disponible en: <https://elpolitico.com/el-tren-de-aragua-la-banda-criminal-venezolana-se-une-al-comando-capitalde-brasil/>
- EL UNIVERSO. (2002). Chávez Despide a Ejecutivos Disidentes de Petróleos de Venezuela. [Página web]. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2002/04/07/0001/14/0AC6DA48E7304B7FA7D8059DC4F41E74.html>
- ESPINAR, E. (2010). Migrantes y Refugiados: reflexiones conceptuales. *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 5, n°1. [Revista en línea], Fecha de consulta: 27 de febrero de 2021. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/16366845.pdf>
- ESTEPA, H. (2021). Colombia regularizará casi dos millones de venezolanos desplazados. *La Voz de Galicia*. [Página web]. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2021/02/10/colombia-regularizara-dos-millones-venezolanos-desplazados/0003_202102G10P25991.htm#:~:text=El%20servicio%20de%20migraci%C3%B3n%20colombiano,sociales%20en%20el%20pa%C3%ADs%20adoptivo

- GAITÁN, I. (2018). Grupo Interagencial Sobre Flujos Migratorios Mixtos. Respuesta a venezolanos. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 28 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/601ef6924.pdf>
- GALINDO, F. (2001). Consideraciones sobre la determinación de la condición de Refugiado. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 28 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/filendmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf>
- GARCÍA, J. (2019). Bachelet denuncia torturas y ejecuciones en el gobierno de Maduro. La alta comisionada para los Derechos Humanos de la ONU asegura que el que Gobierno de Venezuela se niega a reconocer las dimensiones de la vasta crisis de derechos humanos que vive el país. *Diario El País*. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2019/03/21/america/1553129485_105071.html
- GMH ABOGADOS. (2020). Costa Rica concede categoría especial de protección temporal a los migrantes venezolanos. [Página web]. Fecha de consulta: 17 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.ghm.com.ve/costa-rica-concede-categoria-especial-de-proteccion-temporal-a-los-migrantes-venezolanos/#:~:text=All%20Rights%20Reserved%20,Costa%20Rica%20concede%20Categor%C3%ADa%20Especial%20de%20Protecci%C3%B3n%20Temporal,migrantes%20venezolanos12%2F11%2F2020&text=La%20medida%2C%20que%20fue%20anunciada,nacionalidad%20venezolana%2C%20nicarag%C3%BCense%20y%20cubana.>
- GÓMEZ, D. (2019). La CEPAL recuerda que el éxodo venezolano comenzó con Hugo Chávez. *ALNAVIO, Noticias de ida y vuelta*. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://alnavio.es/noticia/20009/actualidad/la-cepal-recuerda-que-el-exodo-venezolano-comenzo-con-hugo-chavez.html>
- GRANADOS, G. (2019). Migración Venezolana: 4500 kilómetros entre el abandono y la oportunidad. *Banco Mundial*. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/11/26/migracion-venezolana-4500-kilometros-entre-el-abandono-y-la->

- MORENO, C. (2020). La apatridia en Colombia: fragmentos dispersos de una conversación pendiente. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 12 de abril de 2021. Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/informe-cem-2020.pdf>
- MOSES, J. (2014). La Convención de la OUA de 1969 y el desafío permanente de la Unión Africana. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 05 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/es/fe/okello.pdf>
- MURILLO, J. (2007). Flujos Migratorios Mixtos y Protección Internacional de los Refugiados. Programa Interamericano para la promoción y protección de los Derechos Humanos de los migrantes. *ACNUR*. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 29 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4785.pdf>
- NIKKEN, P. (2002). El Concepto de Derechos Humanos. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2021. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-concepto-de-derechos-humanos.pdf>
- NOTICENTRO. (2021). Colombia anuncia histórica protección a venezolanos en Colombia. [Página web]. Fecha de consulta: 14 de abril de 2021. Disponible en: <https://noticias.canal1.com.co/internacional/gobierno-lanza-estatuto-proteccion-temporal-migrantes-venezolanos/>
- NOTICIAS ONU. (2020). La ONU está contra cualquier escala en Venezuela. [Página web]. Fecha de consulta: 01 de abril de 2021. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/05/1474792>
- OBSERVATORIO VENEZOLANO DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL (2014). Conflictividad social en Venezuela en el primer semestre de 2014. [Página web]. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/tendencias-de-la-conflictividad/conflictividad-social-en-venezuela-en-el-primer-semestre-de-2014>
- OBSERVATORIO VENEZOLANO DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL. (2017). Venezuela: 6729 protestas y 163 fallecidos desde el 1 de abril de 2017.

[Página web]. Fecha de consulta: 22 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/sin-categoria/venezuela-6-729-protestas-y-157-fallecidos-desde-el-1-de-abril-de-2017>

OCHA. (2010). OCHA Mensaje: Principios Humanitarios. [Documento en línea], p. 1. Fecha de consulta: 01 de abril de 2021. Disponible en: https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM_HumPrinciple_Spanish.pdf

OCHA. (2018). Plan de respuesta a flujos migratorios mixtos desde Venezuela. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 31 de marzo de 2021. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/plan_de_respuesta_a_flujos_migratorios_mixtos_desde_venezuela_2018.pdf

OIM. (2019). Refugiados y migrantes de Venezuela superan los 4 millones: ACNUR y OIM. [Página web], Fecha de consulta: 06 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.iom.int/es/news/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-la-oim-y-el-acnur>

OIM. (2020). Migración forzada o desplazamiento forzado. [Página web], fecha de consulta: 25 de enero de 2021, Disponible en: <https://migrationdataportal.org/es/themes/migracion-forzada-o-desplazamiento-forzado>

ONU. (2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. [Página web]. Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx>

ONU. (2018). Plan de respuesta a flujos migratorios mixtos desde Venezuela. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 06 de marzo de 2021. Disponible en: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/plan_de_respuesta_a_flujos_migratorios_mixtos_desde_venezuela_2018.pdf

- RODRÍGUEZ, B. (2020). ¿Para qué sirve la ONU? [Página web], Fecha de consulta: 03 de abril de 2021. Disponible en: <https://ayudaenaccion.org/ong/blog/derechos-humanos/onu/>
- RUBIO, P. (2000). El concepto de refugiado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951: tratamiento normativo y realidad. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 03 de marzo de 2021. Disponible en: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/DialnetElConceptoDeRefugiadoEnLaConvencionSobreElEstatuto-6302568.pdf>
- RUIZ, J. (2001). Derechos humanos, Derecho de Refugiados: evolución y convergencias. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 04 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/filendmin/Documentos/Publicaciones/2012/8953.pdf>
- SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS COLOMBIA. (2018). Balance de la medida de Permiso Especial de Permanencia -PEP- a la luz del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos -RAMV-. [Documento en línea]. Fecha de consulta: 22 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d375b7c4.pdf>
- SUÁREZ, M. (2007). *La protección de los flujos masivos en el ordenamiento jurídico internacional y en el Derecho venezolano*. Tesis doctoral. Universidad de Girona, España. Fecha de consulta: 05 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/7688/tmlso.pdf?sequence=4>
- THROSSELL, L. (2019). ACNUR: La mayoría de las personas que huyen de Venezuela necesitan protección como refugiados. Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados. *ACNUR*. [Página web]. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/5/5ce33ee54/acnur-la-mayoria-de-las-personas-que-huyen-de-venezuela-necesitan-proteccion.html>
- WATSON, K. (2018). Venezuela, el país del que se van 5000 personas por día (y por qué puede continuar el éxodo en 2019). BBC NEWS MUNDO. [Página web]. Fecha de consulta: 17 de marzo de 2021. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46715015>