



Aplicación de la legislación venezolana sobre el refugio. Situación en el Estado Zulia

Linda Gisela Yicón Rincón

*Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos (CEELA)
de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela
lindayicon@hotmail.com*

Resumen

La legislación venezolana sobre refugiados está fundamentada en el artículo 69 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, que reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio. El presente artículo analiza la aplicación de esta legislación referida a la materia de refugio, en el caso de los ciudadanos colombianos que huyen de la violencia, cuya intensidad genera inseguridad. Para el análisis se emplea una revisión documental y estadística de la situación en el Estado Zulia. El artículo constituye una evaluación de la aplicación de la referida legislación en el caso de Maracaibo que, por su condición de ciudad fronteriza, es receptora de ciudadanos colombianos. Se concluye con un enfoque de dicha aplicación que se basa en las solicitudes de refugio gestionadas en la ciudad de Maracaibo y la situación del refugio dentro del Estado Zulia.

Palabras clave: Refugiados colombianos, solicitantes de refugio, Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas, Asilados o Asiladas.

Application of Venezuelan Legislation Regarding Refuge. Situation in the State of Zulia

Abstract

Venezuelan legislation regarding refugees is based on Article 69 in the Bolivarian Constitution of Venezuela that recognizes and guarantees the right to asylum and refuge. This article analyzes application of this legislation regarding refuge in the case of Colombian citizens who flee from violence whose intensity generates insecurity. A documentary and statistical review of the situation in the State of Zulia was used. The article consists of an evaluation of application of the aforementioned legislation to the case of Maracaibo which, due to its condition as a border city, receives Colombian citizens. The article concludes with an approach to this application based on requests for asylum made in the city of Maracaibo and the situation of refuge within the State of Zulia.

Key words: Colombian refugees, asylum seekers, Organic Law on Refugees, refugees.

Introducción

La naturaleza voluntaria o forzada del movimiento migratorio, a través de la frontera colombo-venezolana, depende de los factores económicos, políticos y de seguridad que motivan el desplazamiento, entre otros. Tales determinantes inciden en la intensidad del movimiento migratorio hacia Maracaibo y convierten el análisis de la migración en un tema complejo por los planteamientos que se pueden generar, resultando efectos positivos o negativos del inmigrante tanto en la estructura social en la cual se insertan como en lo que significa dicho desplazamiento para Colombia.

Ya sea forzada o voluntaria la salida del país, para el inmigrante su situación es difícil debido a que el cambio de ubicación geográfica es una realidad con desarraigo de su medio social nativo.

En vista de lo anterior, reviste importancia en materia de política interior de Estado la regulación de los aspectos atinentes al contingente migratorio o de refugiados, mediante directrices orientadas a la definición de su situación legal dentro del territorio, pudiendo resultar en una integración y en trato igualitario con respecto a los nacionales, especialmente en aquellos temas inherentes a la condición humana.

Esta expectativa de integración social en Venezuela se contempla en la Ley Orgánica de Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (en lo adelante LORA) (Gaceta Oficial No. 37.296 del 3 de octubre de 2001) y su reglamento (Reglamento de Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas, Decreto No. 2.491 del 4 de julio de 2003). De acuerdo con la mencionada Ley Orgánica, toda persona puede solicitar refugio en los términos señalados en el artículo 2, numeral 1 y en el artículo 5. Y la posibilidad de integración surge de la interpretación conjunta de los artículos 2, 9 y 13 del citado reglamento, relativos a la permanencia de las personas dentro del territorio y otorgamiento del permiso; así como el Art. 19 de la LORA consagra el ejercicio de actividades lucrativas. Sin embargo, es de reconocer la mención escueta de derechos inherentes a los refugiados, especialmente aquéllos que garantizan un amparo efectivo y la posibilidad de integración, más allá de los propios en cuanto a facilitar la tramitación de la naturalización (Art. 26 de la LORA).

El propósito del presente análisis es el estudio del movimiento transfronterizo de colombianos hacia Maracaibo como espacio urbano receptor de refugiados, como consecuencia de la conjunción del marco jurídico contenido en la normativa venezolana sobre refugio y la inseguridad personal en la zona de frontera Zulia-Colombia. Si se cuenta con una eficiente y eficaz aplicación de la normati-

va sobre la materia se genera un clima de confianza contrario a la clandestinidad, así como la obtención de protección jurídica, gracias al reconocimiento de los derechos consagrados en instrumentos legales interamericanos, relativos al asilo y refugio, así como de otros derechos que garantizan el libre ejercicio de la personalidad, por interpretación extensiva del artículo 4 de la LORA. El elemento de la inseguridad se circunscribe al ámbito fronterizo, cuya militarización genera situaciones de tensión debido a posibles enfrentamientos; ello suscita el desplazamiento de nacionales colombianos hacia el Estado Zulia. La inseguridad se ha extendido a toda la frontera venezolana en esta zona, como consecuencia de la misma conflictividad armada en Colombia y el auge del narcotráfico (1).

1. Migración y refugio

La noción de refugio se distingue de otras categorías de movimientos migratorios. En términos generales, el diccionario de la Real Academia Española define la migración como la acción y efecto de pasar de un país a otro para establecerse en él. Se precisa como el desplazamiento geográfico de individuos o grupos, generalmente, por causas económicas o sociales. Es *“el movimiento de la población entre países o regiones del mismo país, para cambiar de lugar de residencia. Puede tener doble vía: si se produce de adentro hacia fuera se llama emigración y de afuera para adentro, inmigración”* (Borja, 1997: 646). Traspasar una frontera y la circunstancia de la residencia constituyen los dos elementos esenciales de donde emergen precisiones conceptuales: migración interna o externa, y según la residencia, la migración tiene carácter definitivo o temporal.

Se observa que la gran afinidad existente entre la noción simple de migración y las motivaciones asociadas con el término hacen de la definición migratoria una construcción más compleja. La migración es un fenómeno social, económico y político consistente en el movimiento voluntario de individuos para establecerse en otros Estados, con el objeto de, entre otros fines, mejorar sus condiciones

de trabajo, oportunidad, tranquilidad social y, en resumen, alcanzar una mejor calidad de vida (González, 2003).

El concepto de refugio está dado por un reconocimiento jurídico de los condicionamientos que acompañan el desplazamiento de la persona y los cuales son precisados por convenciones internacionales, a partir de una situación real y concreta, las cuales están -igualmente- reconocidas en la LORA, en su artículo 2.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) considera el elemento de la falta de voluntariedad en el desplazamiento para dar cabida al refugio. Tanto la Convención de 1951 como el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, constituyen los dos instrumentos jurídicos adoptados en el ámbito de Naciones Unidas para regular este especial movimiento de personas. A tenor de esta normativa, se define el refugio como una condición jurídica temporal atribuida a ciertas personas. La condición jurídica procede para “...*toda persona que, a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o del país de su nacionalidad*” (ACNUR, 1988: 7).

De acuerdo con el Informe de PROVEA (1999-2000), es refugiado toda persona que, en razón de 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, por causa de dichos temores, acogerse a la protección de tal país. También se refiere a quienes careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, **fuera del país en** donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera regresar a él (negritas nuestras).

Por otro lado, la noción del asilo como la de refugio, procede como protección jurídica otorgada en determinadas circunstancias; referirse al asilo político o asilo territorial significa referirse a una idea común. *“Históricamente, mientras en Europa el asilo tuvo un carácter religioso en su origen y evolucionó hacia el reconocimiento del asilo territorial y hacia el abandono de la importancia del asilo diplomático, en América Latina ambas instituciones evolucionaron conjunta y paralelamente, concibiéndose el asilo diplomático y territorial como dos aspectos con manifestaciones de un mismo instituto genérico: el asilo”* (ACNUR, 1988: XVII).

En conclusión, la migración es un concepto en el cual, a pesar de su complejidad, siempre destaca el elemento de la movilidad geográfica con una motivación y un propósito donde el elemento volitivo abre la posibilidad de retorno. En tanto que las particularidades inherentes al refugiado plantean una nueva realidad para el ser humano, donde la posibilidad de retorno está condicionada y el orden internacional y nacional se maneja con el criterio del amparo, protección y garantía de los derechos humanos.

2. Marco Jurídico Interamericano sobre Refugio

La intensificación de la violencia determina que la concepción sobre el refugiado haya evolucionado para procurar la mejor defensa y garantía de sus derechos. La concepción manejada en la actualidad acerca del refugiado se ha ampliado más allá de la anteriormente citada.

La normativa sobre refugio surge a partir de la internacionalización de los derechos humanos, una vez que se crea la Organización de Naciones Unidas, en 1945, cuyo artículo 13 se refiere a la organización dirigida a lograr la cooperación internacional para resolver problemas de índole económica, social, cultural, humano, mediante la promoción de los derechos humanos y su ejercicio, sin distinción alguna.

Es así como los refugiados constituyen un concepto relacionado estrechamente con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; dentro de este último hacen parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976); esto constituye una muestra de la realidad de los instrumentos internacionales existentes, en los cuales el ser humano puede ser parte. Las convenciones internacionales sobre refugio surgen una vez que en 1948 se produce la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuyo artículo 14 se establece: “*Cada persona tiene derecho a buscar y gozar de asilo en otros países si sufre de persecución*”, es así como la Asamblea General designa con esta noble misión al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Los instrumentos principales sobre refugio en el orden internacional son: la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967. Sin embargo, es en el ámbito interamericano donde la evolución de la concepción sobre el refugiado procura la mejor defensa y garantía de sus derechos; esto se observa en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984) y en la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas de 1994, producto de la Cumbre de las Américas. Según estas dos últimas convenciones interamericanas, la definición sobre el refugio aparece ampliada por efecto de los retos que plantea el desarraigo en las personas de Latinoamérica y el Caribe, forzadas a emigrar.

La Declaración de Cartagena es adoptada en el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá sobre problemas jurídicos y humanitarios (1984). En esta declaración se expresa la necesidad, dentro de los países receptores, de adoptar normas internas de protección para los refugiados. En el tercer punto de la Declaración se plantea la extensión de la concepción del refugiado, teniendo en cuenta las características existentes en la región. Según la declaración, la idea del con-

cepto de refugiado es aquella que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, considera a las personas que han huido de su país por ver amenazadas sus vidas, seguridad o libertad, por un estado de violencia generalizada, la agresión extranjera y los conflictos internos.

Esta visión del refugiado fue posteriormente destacada en la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Guatemala, 1989), celebrada con la finalidad de evaluar los avances logrados en cuanto a principios de protección y asistencia a los refugiados, de manera de procurar su difusión. Se destacó el aspecto de la innovación en la concepción sobre el refugio, en el sentido de contemplar la situación objetiva en el país de origen; es decir, que la amenaza para la vida, la seguridad y libertad giran en torno de las circunstancias enumeradas, además de la situación particular del individuo que busca protección, contenida en la definición tradicional del refugiado.

Tiempo después se pronuncia la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994), al adicionar, respecto de los movimientos forzados, causas distintas a las previstas en la Declaración de Cartagena, con la pretensión del reconocimiento de derechos humanos específicos. En este sentido, el refugiado es una persona a la que se debe afirmación de sus derechos además de los inherentes al refugio, apoyada en programas de integración laboral en los países de recepción, fomentando la plena observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, de manera que se coadyuve con el desarrollo y la tutela jurídica; la importancia de tales programas se suma a los de repatriación voluntaria o reinserción. En síntesis, se considera en la especificación decimosexta de la Declaración que la concepción sobre el refugiado debe ser ampliada porque ellos pueden constituir flujos de refugiados, y de aquí el énfasis en los programas que garanticen la durabilidad de las alternativas hacia la atención de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los refugiados y de los inmigrantes en general.

En estudio realizado en Costa Rica (2003), mediante la aplicación de una encuesta a 320 refugiados colombianos y a 417 costarricenses, se concluyó sobre la dificultad de integración de los refugiados a partir del desempleo, estimado en un 25% en comparación con una tasa de desempleo nacional de 6% a 7%. Tal conclusión es similar a un estudio realizado con anterioridad (2002); de aquí el énfasis por impulsar programas orientados a la integración de los refugiados por vía del empleo (ACNUR, 2004).

En 1991 se produce una resolución importante en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, según la cual se anima a los Estados a incorporar en sus respectivas legislaciones internas las previsiones de la Declaración de Cartagena (1984) como forma de fortalecimiento del régimen jurídico de protección a los refugiados; este llamado es el mismo en posteriores resoluciones de la organización, en los años 2000 y 2001. En respuesta a tales requerimientos y por la importancia de la materia tratada, dada la situación de Venezuela como país fronterizo con Colombia, se promulga la Ley Orgánica de Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (Gaceta Oficial No. 37.296 del 03 de octubre de 2001), y posteriormente su reglamento.

Como respuesta al llamado de resguardo de los que huyen de la violencia en la esfera interna, la Asamblea Nacional de Venezuela sanciona la legislación sobre la materia de refugio, en sintonía con el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967, firmado por Venezuela en 1986. El texto legal adopta el concepto de refugiado con los mismos parámetros contenidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, reducido a los elementos de la salida abrupta por el temor originado en la indefensión y la persecución fundada en la raza, religión, nacionalidad y preferencia política. En Venezuela, esta legislación tiene el carácter de orgánica, lo cual eleva la importancia fundamental de la materia de refugio como política de Estado.

3. El derecho de refugio en Venezuela

La legislación venezolana sobre refugiados está fundamentada en el artículo 69 de la Constitución Bolivariana de Venezuela, que reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio. Con base en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, la Asamblea Nacional sanciona el régimen aplicable a los solicitantes de refugio. De conformidad con la ley, la Comisión Nacional para los Refugiados es el órgano gubernamental principal que coordina la política de protección y asistencia a los refugiados y lleva a cabo la declaración jurídica del estado de refugiado.

El análisis jurídico de la normativa interna sobre refugio se realiza a la luz de su coherencia con el derecho internacional sobre la materia. En este sentido, el artículo 4 de la LORA menciona, entre otras normativas, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados y de manera extensiva se aplican las demás disposiciones contenidas en instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Venezuela; tal sería, por ejemplo, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) ratificado por Venezuela en 1978. Se verifica en la normativa interna la armonización de la tutela jurídica aplicable a los refugiados, lo que fue de igual manera destacado por la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994). En todo caso, cualquier deficiencia de la normativa interna es suplida por la norma más favorable al goce y ejercicio de los derechos del solicitante de refugio (Art. 4 de la LORA), por las consagradas en la Declaración de los Derechos Humanos y las contenidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

Por expresa disposición de la legislación venezolana y por la jerarquía universal de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, la adhesión comprende, secundariamente, los instrumentos más importantes sobre derechos humanos, por la incidencia directa de estas normas al velar por los derechos y la protección de los refugiados; estos instrumen-

tos también han sido recogidos en la Declaración de Cartagena, ya comentada anteriormente.

Básicamente, en Venezuela la condición de refugiado está consagrada en el artículo 5 de la LORA. Según este artículo el Estado venezolano considera como refugiado o refugiada a toda persona a quien la autoridad competente le reconozca tal condición, para este reconocimiento se adoptan los parámetros de la Convención. De igual manera menciona la ley, en su artículo 9, las excepciones al reconocimiento de la condición de refugiado y mediante la interpretación del artículo 10, se entiende que la declaración de refugiado es de carácter transitorio, en el sentido de que se menciona la posibilidad de suspensión o cesación de la condición de refugiado. Asimismo, la transitoriedad puede originarse en el desistimiento, según el artículo 11 de la LORA, igualmente en la expulsión, prevista en el artículo 27 de la ley, que constituye una forma de perder la condición de refugiado, siempre y cuando sea motivada.

En el artículo 2 de la LORA se declaran las previsiones de principios rectores que rigen la materia en Venezuela: 1- Toda persona puede solicitar asilo y refugio en la República Bolivariana de Venezuela, ante fundados temores de ser perseguido por los motivos y condiciones establecidos en el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados (el Art. 9 consagra las excepciones al reconocimiento de la condición de refugiado). 2- Ninguna persona solicitante de refugio o de asilo será rechazada o sujeta a medida alguna que la obligue a retornar al territorio donde su vida, integridad física o su libertad estén en riesgo. 3- Ninguna autoridad podrá imponer sanción alguna, por causa del ingreso o permanencia irregular en el territorio de la República, a personas que soliciten la condición de refugiado o refugiada, asilado o asilada 4- No se permitirán discriminaciones fundadas en raza, sexo, credo, opiniones políticas, condición social, país de origen o aquéllas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en situaciones de igualdad, de la condición de refugiado o refugiada, asilado o asilada de toda persona que así

lo solicite. 5- Se garantizará la unidad de las familias del refugiado o de la refugiada, del asilado o de la asilada, y de manera especial la protección de los (as) refugiados (as) y adolescentes no acompañados o separados del núcleo familiar, en los términos establecidos en la Ley (el artículo 8 contempla la especificación de la reunificación familiar).

Asimismo, se consagra la garantía de los derechos mediante la prerrogativa de recursos administrativos y judiciales, según lo dispone el artículo 20 (recurso administrativo de reconsideración), asegurándose la permanencia dentro del territorio nacional, hasta tanto se decida definitivamente el recurso, sea administrativo o judicial.

Si bien es cierto que las previsiones de la legislación venezolana son en general consecuentes con la Convención sobre el Estatuto para los Refugiados, específicamente en cuanto a considerar cláusulas: inclusión, cesación y exclusión de la condición de refugiados, se observan vacíos en casos especiales previstos en la convención y que se presentan en Venezuela, tales son los casos de personas enajenadas mentales y de menores no acompañados. Por lo que la Convención es un poco más amplia en la consagración del ejercicio de los derechos de los refugiados y la garantía de los mismos y en aspectos de índole procedimental comprendidos en este último caso. Asimismo, se observa que desde el punto de vista institucional, la referencia acerca de los refugiados, establecida por la Asamblea Nacional, es insuficiente, pues estructuralmente se limita a su conformación, sin que sus atribuciones sean consonantemente desarrolladas, igualmente lo apreciamos en el reglamento correspondiente.

Una característica de la asistencia legal a los refugiados es el manejo centralizado por su consideración como asunto inherente a la política nacional, desconociéndose las particularidades del refugio a partir de una realidad fronteriza concreta (en el caso del Estado Zulia, asociada con la incidencia directa del conflicto ar-

mado colombiano). La centralidad tiene como consecuencia una debilidad institucional que es inconveniente con el propósito de protección jurídica de los refugiados, especialmente de nacionalidad colombiana, lo que en definitiva puede hacer ilusorios los fines de la normativa.

Esto pudiera incidir sobre la gestión eficaz del reconocimiento jurídico de refugiado. Sin embargo, con el propósito de facilitar el cumplimiento de los fines de la ley, se ha creado la Secretaría Técnica Regional para los Refugiados, sin que hayan sido mencionadas en la legislación comentada y mucho menos desarrolladas en su competencia. Este cuerpo administrativo surge en mayo de 2005 mediante memorando de entendimiento entre la Gobernación del Estado Zulia y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Prescindiendo de sus debilidades, la LORA representa un avance en la protección real de los escapan de la violencia, a pesar de la limitación en las competencias internas de cada estado fronterizo, así como de otras limitaciones señaladas anteriormente.

La circunstancia de que el Estado venezolano no haya culminado su desarrollo fronterizo, debido a la concurrencia de múltiples razones, incide en una débil atención a los derechos de los refugiados. Del mismo modo, su adecuada protección no representa una solución permanente y constante. La carencia de condiciones socioeconómicas en las zonas fronterizas incide en que los colombianos tengan los espacios urbanos, por ejemplo, Maracaibo como más apropiados para asentarse. Como consecuencia de ello, hoy existen parroquias densamente pobladas por colombianos, las cuales constituyen en sí espacios de enclave con mayores posibilidades de subsistencia. Esto determina flujos constantes de refugiados hacia Maracaibo, con limitaciones en la garantía de la protección efectiva de sus derechos, tanto en su condición de refugiados como en la de aquéllos que dejan de serlo, porque se van incorporando a la vida social y económica amparada y facilitada por redes de apoyo que con el tiempo se han ido fortaleciendo.

En este sentido y en el caso de los refugiados colombianos no se cuenta con avances claros de tipo normativo ni con programas específicos de protección para quienes se han visto en la necesidad imperiosa de escapar de situaciones de peligrosidad, por lo que continúan postergadas propuestas en largo plazo (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2006). Y en cuanto al asilo, las deficiencias son similares acerca del ejercicio de derechos, garantías y la declaración de competencias institucionales, lo que conduce a que en esta materia no existan previsiones concretas, si se considera que refugio y asilo son dos figuras jurídicas diferentes. El asilo es la protección jurídica otorgada a las personas en determinadas circunstancias, ya sea asilo político o asilo territorial, pues ambos refieren la misma idea y una concepción común.

A pesar de las observaciones señaladas y de los aspectos de índole procedimental según lo cual la situación real del refugio y de las solicitudes de asilo, a través del estatuto de refugiados, requieren de celeridad para su reconocimiento, se ha notado un avance en Venezuela en materia de refugio. En relación con el procedimiento administrativo hay quienes consideran que la tardanza en el otorgamiento de la documentación que acredita la condición de refugiado, incide en la posibilidad de la deportación del interesado, así como en la imposibilidad de ejercer los derechos de la educación y del trabajo (Fernández, 2004).

4. Inseguridad en la zona fronteriza Zulia-Colombia

La importancia de la aplicación efectiva y eficiente de las normas sobre refugio se justifica, particularmente para Venezuela, por la extensa línea de frontera que este país tiene con Colombia (2.050 Km.), extensión que comprende los estados: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas (35,8% del territorio nacional). Fundamentalmente, el conflicto armado colombiano genera las condiciones para que en el Zulia, en especial en Maracaibo, se gestionen solicitudes de refugio por parte de los colombianos.

El Estado Zulia está conformado por dos ámbitos fronterizos: La Guajira y la Sierra de Perijá, en jurisdicción de ocho municipios: Páez, Mara, Jesús Enrique Lossada, Rosario de Perijá, Machiques de Perijá, Jesús María Semprum y Catatumbo. Por su localización geográfica, La Guajira ha facilitado el manejo del comercio binacional, a través de la vía troncal Maracaibo-Sinamaica-Paraguaipoa; pero al mismo tiempo, La Guajira presenta graves problemas de escasez de servicios públicos (entre ellos, la insuficiencia de agua potable) y de medios de subsistencia, por lo que el desplazamiento de la población fronteriza se dirige hacia Maracaibo u otros centros urbanos que permitan mejores condiciones de vida.

Las carencias en las zonas aludidas las determinan como espacios con población vulnerable y susceptibles de actos violentos, de atropello y persecución, producto de la desatención de la política fronteriza nacional, así como por la ausencia de un plan conjunto de desarrollo fronterizo. Sin embargo, la inocultable desasistencia motiva a Colombia y Venezuela a coincidir -diplomáticamente- acerca de la necesidad de prestar apoyo en dicha zona. Los solicitantes de refugio en Venezuela requieren ayuda en condiciones dignas y seguras, especialmente en cuanto a sus necesidades vitales, según se expresa en el Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre el tratamiento de las personas desplazadas en territorio colombiano que llegan a la frontera venezolana, de fecha 23 de abril de 2003, en Puerto Ordaz.

En esta temática es necesario resaltar la importancia de gestionar el desarrollo de la frontera, con el propósito de contribuir, no solamente con el progreso de la zona, sino con miras a mejorar la calidad de vida y a ofrecer una efectiva protección a los que buscan refugio. El clima de inseguridad en territorio colombiano se germina en zona de riesgo en los departamentos que la integran: La Guajira, Cesar y Norte de Santander, que son fronterizos con el Estado Zulia.

Según un informe en cuya elaboración participaron organizaciones de ayuda humanitaria: Provea, Justicia y Paz, AC-

NUR, Servicio de Atención a los Refugiados de los Jesuitas y el Vicariato Apostólico de Machiques, la situación de inseguridad se debe, no solamente al conflicto armado en sí mismo y a planes paramilitares, sino -también- a los bombardeos aéreos indiscriminados para atacar el cultivo ilícito de amapola (con la cual fabrican droga alucinógena); lo cual dificulta la recepción de alimentos en la zona y motiva la ausencia de autoridades encargadas de velar por los derechos humanos de los civiles. Hechos como los mencionados determinan que las personas se desplacen hacia las fronteras no solamente venezolanas, sino panameña y ecuatoriana, según el Informe sobre la Situación en la Frontera Colombo-Venezolana, Diagnóstico de las Zonas Zulia y Táchira, realizado del 4 al 9 de junio 2000.

Como consecuencia de la violencia en Colombia en el año 2003 se estimó un desplazamiento de 19.378 personas en los municipios de frontera con Venezuela. Y en los primeros seis meses del 2004 el número fue de 14.079 personas, por causa del deterioro en el cumplimiento de los derechos humanos, la inseguridad y por las fumigaciones realizadas para contrarrestar el cultivo ilícito, las cuales, además de los daños a la salud, arriesgan la seguridad alimentaria, forzando así la salida de personas (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2004).

Proporción de desplazamiento debido a la violencia en departamentos colombianos

Departamento	Hogares receptores	Hogares expulsores	Proporción del desplazamiento
La Guajira	4.454	15.266	10.812
Cesar	10.570	71.152	60.582
Norte de Santander	6.710	40.012	33.302
Arauca	1.723	12.277	10.554

Fuente: Red de Solidaridad Social. Sistema Único de Registro (S.U.R.). Fecha de corte: noviembre 11 de 2003. Fecha de reporte: noviembre, 13 de 2003.

También, durante los meses de junio-julio 2004 la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento destacó que la situación en la frontera se caracterizó por: - Incursiones armadas de grupos al margen de la ley (Guerrilla y paramilitares colombianos) en territorio venezolano, relacionadas con el clima de polarización política que experimenta el país. - La disputa entre guerrilla y paramilitares por el control de territorios donde se concentran cultivos de coca, aptos para el contrabando de drogas y armas (el 18 de abril de 2004 se registró un fuerte ataque a la etnia Wayúu localizada en Bahía Portete, departamento de la Guajira; la consecuencia fue el desplazamiento de 300 indígenas hacia Maracaibo).

Según la misma fuente (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento), durante octubre y diciembre de 2005 el conflicto armado colombiano se recrudeció y las situaciones de violencia al sur y norte del país, en departamentos fronterizos con el Estado Zulia, presentaron intensidad diferente, pero con tendencia a la agudización, por efecto del reacomodo de la fuerzas y la disputa entre grupos armados por el control de zonas y el negocio de la droga. En el norte del país (Cesar-La Guajira) la presencia y consolidación de grupos armados estuvo acompañado de masacres y asesinatos; ello representa un riesgo para quienes trabajan por la defensa de los derechos humanos en la zona.

La respuesta del gobierno colombiano mediante el control de áreas geográficas para garantizar la estabilidad institucional y el orden constitucional, así como la intervención extranjera frente al conflicto armado y al problema de las drogas, se formularon como una manera de garantizar la vida de la sociedad civil en la frontera, pero la realidad es otra, pues tales acciones han contribuido con el recrudecimiento de la inseguridad en la zona de frontera, con el consecuente desplazamiento de personas que se dirigen al interior de Colombia y a países vecinos. Entonces, las políticas de prevención no han permitido el cese del fuego por parte de los paramilitares, por lo que no se han podido cumplir los requisitos mínimos exigidos por la Corte Constitucional en materia de protección, re-

paración y restablecimiento. Esta situación ha determinado tal deterioro de la población que desborda la capacidad institucional de los gobiernos de los países vecinos, los cuales exigen la corresponsabilidad del gobierno colombiano, sobre todo, en materia de prevención a las causas estructurales (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2006).

Con el plan de desmovilización militar emprendido mediante la política de seguridad colombiana del actual presidente Álvaro Uribe Vélez, se hizo pública la intención de negociar los términos para lograr el cese a las hostilidades. El marco legal para desmovilizaciones individuales y colectivas se fundamenta en la Ley 418 de 1997, prorrogada por el Congreso mediante la Ley 782, en diciembre de 2002. Sin embargo, estas leyes limitan el beneficio de la desmovilización respecto de quienes se hayan involucrados en la comisión de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro o genocidio.

Una consecuencia evidente de la política de desmovilización ha sido el reacomodo de los grupos paramilitares en regiones estratégicas y en disputa por su control, con lo cual persisten los ataques a poblaciones y a bienes protegidos de la población civil, la imposición de paros armados prolongados, así como la siembra de minas en zonas que comunican cascos urbanos con veredas y áreas rurales, esto crea un cerco que aísla las comunidades que habitan en la zona. Un ejemplo emblemático de ello es lo que ocurrió en El Catatumbo, donde la desmovilización del Bloque Catatumbo estuvo sucedida por la aparición de un nuevo grupo paramilitar llamado “Águilas Negras”, conformado por desmovilizados del Bloque Central Bolívar. Parece ser que estos nuevos núcleos operan en función del narcotráfico y de asegurar los corredores estratégicos de la droga (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2006).

El resultado de la inseguridad es el desplazamiento masivo de indígenas wayúu, quienes resultan ser los más afectados dentro de la problemática que vive Colombia, trasladada a Venezuela; especial-

mente en los departamentos colombianos fronterizos con el Estado Zulia (La Guajira y Cesar). Es así como en septiembre de 2005, 14 familias resultaron desplazadas y más adelante, en noviembre del mismo año se desplazaron 40 familias más. De las 54 familias desplazadas en las dos oportunidades, 216 eran niños y niñas; y 155 eran ancianos. El grupo Acción Social sólo reconoció a 22 familias que ingresaron al Sistema Único de Registro de Colombia.

5. Solicitantes de refugio en Maracaibo

Los ciudadanos colombianos en el Municipio Maracaibo constituyen una población importante. Desde el punto de vista demográfico existen datos sobre la migración colombiana en Maracaibo, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE); sin embargo, la confiabilidad de los datos estadísticos sobre los colombianos está condicionada por una migración silenciosa que ingresa a través de vías sin ningún tipo de control (Fuenmayor, 2000).

La referencia estadística a cargo del INE no considera la condición legal del colombiano como un elemento particular. Es por ello que la información estadística sobre la cantidad de posibles solicitantes de refugio y -más aún- su perfil dentro de la ciudad de Maracaibo, constituye un aspecto hasta ahora incierto.

Sin embargo, la Secretaría Técnica para Refugiados en el Estado Zulia, como organismo de apoyo técnico, recibe las solicitudes de refugio y da inicio a las gestiones para su reconocimiento, y envía el expediente respectivo a Caracas donde funciona la Comisión Nacional para Refugiados. También, la Secretaría Técnica para Refugiados es enlace con las Agencias Ejecutoras de Apoyo, cuya misión es prestar asistencia a las personas que están apremiadas en sus necesidades elementales, producto de la salida intempestiva de su lugar de origen. Algunas de estas agencias son: Justicia y Paz de la Arquidiócesis de Maracaibo, Cruz Roja, Buena Nueva y Caritas.

La Secretaría Técnica para Refugiados en el Zulia dispone de la información estadística de acuerdo con tres categorías de regis-

tro: *número de casos recibidos*, que contabiliza los casos que son remitidos por las Agencias Ejecutoras de Ayuda y ACNUR. *Número de personas registradas*, referido a todas las personas solicitantes. *Número de casos activos*, son los que realmente, al realizar la solicitud de refugio, se mantienen interesados en la acreditación de la condición de refugiado y, por ende, cumplen con todos los requisitos necesarios, uno de los cuales es la presentación periódica ante la Secretaría Técnica.

Para mayo-diciembre de 2005, el número de casos recibidos fue de 281; el número de personas registradas fue de 481 (217 del sexo femenino y 264 del sexo masculino). La mayoría de ellas comprendida entre los 19 y 45 años (203 personas), así como por niños entre 1 y 12 años de edad (162 personas); puede pensarse que se trata de personas en edad productiva y con la característica de conformar núcleos familiares jóvenes. Y el número de casos activos es de 109 personas, de las cuales el mayor volumen (79) se atendió en el trimestre julio-septiembre de 2005.

Existe una diferencia considerable entre el número de casos recibidos (281) y el número de casos activos (109); la diferencia indica que se trata de 172 casos representativos de personas que continúan en la ilegalidad dentro de la ciudad, con la posibilidad de que se desplacen hacia el interior del país, buscando alternativas de supervivencia. O retornan a su lugar de origen porque hay cierta normalidad en la situación o bien han encontrado posibilidades de regularizar su condición.

En la medida en que se produzca un alejamiento de solicitantes de refugio hacia otras regiones del interior de Venezuela, la Secretaría Técnica de Refugiados en el Zulia remite el expediente hacia el lugar declarado como destino por el solicitante, siempre que se trate de una zona fronteriza donde formalmente funcionan las Secretarías Técnicas para Refugiados. Indudablemente esta situación interviene en la certidumbre de la referencia estadística. En estos casos existe una desarticulación entre las Secretarías, en el

sentido de que no mantienen el contacto necesario, a fin de llevar un control estadístico de la situación de los solicitantes de refugio en el país.

Por otro lado, la regularización de la situación legal de extranjeros ha incidido también en el seguimiento del procedimiento iniciado con la solicitud de refugio. Esta regularización es llevada a cabo por la labor de la Misión Identidad, la cual es una medida del Gobierno venezolano para facilitar la condición legal de residencia, quedando automáticamente excluida la aplicación de la legislación sobre refugio y asilo. Esta opción constituye una manera de protegerse y establecerse en Venezuela para acceder a servicios básicos y sin correr el riesgo de tener que regresar a Colombia (Consejería de Proyectos, 2006).

Es posible que el desconocimiento de los derechos de los refugiados esté incidiendo en que las solicitudes de refugio y la continuación del proceso ya iniciado no sea considerado como alternativa viable, por las implicaciones que tiene en cuanto al tiempo que demoran los trámites o las dificultades para comprobar la cualidad de refugiados (Consejería de Proyectos, 2006).

De igual manera, los casos considerados inactivos -por las circunstancias antes expuestas- pueden llegar a constituir residentes permanentes dentro de la ciudad de Maracaibo, apoyados por las redes sociales de colombianos que funcionan dentro de la ciudad, facilitando el proceso de integración e interacción social.

Lo anterior hace difícil establecer categorías migratorias, especialmente dentro de Maracaibo, porque los inmigrantes, con el propósito de trabajar y de desarrollarse en el país, se confunden con posibles refugiados, vista la movilidad que adquieren ambos tipos y las oportunidades actuales que se presentan para regularizar la situación dentro del país.

Para el período mayo-diciembre de 2005, la Secretaría Técnica para Refugiados en el Zulia determinó el lugar de procedencia del 54% de los solicitantes de refugio, de los cuales 41% provenían del

Cesar y 13% del Norte de Santander, departamentos que hacen frontera con el Estado Zulia.

El monitoreo de la población desplazada, mediante la estadística llevada por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazado (CODHES) de Colombia, destaca los mencionados departamentos, ya determinados por la Secretaría Técnica para Refugiados en el Zulia, como los que registran la mayor cantidad de personas expulsadas por la situación que se vive en ese país (desde 1999 a 2005): el Cesar con 23.755 y el Norte de Santander con 75.542 desplazados. Le sigue, en ese orden, el departamento de La Guajira con 15.112 personas desplazadas.

Para el primer trimestre del año 2006, la situación de los desplazados hacia Maracaibo se intensifica por cuanto se registran 109 casos atendidos, lo cual es una cantidad considerable respecto de la información de mayo a diciembre de 2005 (Secretaría Técnica para Refugiados en el Zulia). En este período, las mujeres representan el 60%; el 33% está constituido por una población joven de entre 22 y 31 años de edad; el 35% proviene del Departamento Cesar, fronterizo con el Estado Zulia, y un 14% proviene del Departamento de La Guajira.

Conclusión

Con el propósito de garantizar los derechos de aquellas personas que se encuentran en una situación difícil de persecución y amenaza grave de su integridad, de la que solamente se puede salvar huyendo, traspasando fronteras, fue promulgada, por el Gobierno venezolano, la Ley Orgánica de Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas y su reglamento. Estas normas se perciben como un paso importante y de adecuación del cuerpo legislativo venezolano a las corrientes internacionales y de derecho interamericano sobre la materia, sumando con ello esfuerzos por procurar una mejor forma de vivir y evitar atropellos al ser humano.

En el caso del Estado Zulia, la vigencia de la legislación sobre refugio es importante por la vecindad con departamentos colombia-

nos, caracterizados por ser proclives a actos de violencia, masacres y amenazas fuertes contra la vida, derivando de ello la expulsión de pobladores, lo cual resulta ser un hecho natural, incluso, en forma masiva; dicha circunstancia es ya identificada internacionalmente y reseñada con estadísticas.

Las ideas expresadas en el presente análisis constituyen una evaluación de la aplicación de la referida legislación en el caso de Maracaibo, por ser espacio urbano receptor de colombianos. Solamente, mediante la eficiente y eficaz aplicación de la normativa sobre la materia, se genera el clima de confianza y certeza de los derechos consagrados en instrumentos jurídicos interamericanos, minimizando los riesgos de la clandestinidad de colombianos dentro de la ciudad de Maracaibo. Aplicada la normativa de la forma indicada, es posible observar los requerimientos determinados por las particularidades del desplazamiento en el Estado Zulia. Esto tiende a procurar una permanente preocupación por colocar la norma al servicio de la sociedad, y no como un conjunto de normas sancionadas para poner a tono la legislación venezolana con el orden internacional e interamericano.

La administración centralizada dificulta una pronta respuesta a los requerimientos de la zona fronteriza Zulia-Colombia, para obtener el *status* de refugiado, lo cual pudiera estar incidiendo en la situación de clandestinidad de colombianos dentro de la ciudad de Maracaibo.

Las realidades fronterizas concretas -como es el caso del Estado Zulia- asociadas con la incidencia directa del conflicto armado colombiano, la legislación sobre refugio, aunque muy noble en su propósito, adolece de debilidad institucional, lo que pudiera incidir sobre la confianza y la insistencia para gestionar el reconocimiento jurídico del refugiado. Surgen las secretarías técnicas regionales en zonas caracterizadas por ser receptoras de solicitantes de refugio, como órganos colaterales o de apoyo institucional, sin que hayan sido previstas en la normativa sobre refugio, con una participación protagónica. Con limitadas

competencias, las secretarías técnicas regionales dan inicio a las gestiones para el reconocimiento del refugio, recibiendo la solicitud y enviándola a la ciudad de Caracas donde funciona la Comisión Nacional para Refugiados, que como instancia última realiza la evaluación pertinente de cada caso y los decide.

La debilidad institucional y de procedimiento hace posible la existencia de una diferencia considerable entre el número de casos recibidos (281) y el número de casos activos (109); se trata de unos 172 casos representativos de personas que continúan en la ciudad, manteniéndose en la ilegalidad, según la estadística de mayo-diciembre de 2005, para el caso del Estado Zulia, según la Secretaría Técnica para Refugiados en el Zulia. Es posible esperar el traslado hacia el interior del país de solicitantes de refugio, ante la circunstancia de una decisión tardía de la administración centralizada, buscando alternativas de sobrevivencia. Así como es posible que retornen a su lugar de origen, en tanto haya un cierto clima de normalidad en la zona, o bien han encontrado posibilidades de regularizar, por otra vía, su situación dentro del país.

Ante la cantidad de solicitantes de refugio -potenciales clandestinos-, a juzgar por los casos considerados inactivos, éstos pueden llegar a constituirse en residentes permanentes dentro de la ciudad de Maracaibo, apoyados por red social de colombianos que existe en la ciudad.

De la reflexión sobre la aplicación de la normativa sobre refugio se recomienda fortalecer institucionalmente las competencias de las secretarías técnicas regionales para cumplir los fines y el espíritu de la ley sobre los refugiados o refugiadas, por las particularidades de las zonas fronterizas y con miras a procurar un mejor control estadístico nacional de la población colombiana, según su situación legal.

Nota

1. Diario Panorama, 15 de noviembre de 2005. En investigación llevada a cabo por el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) se reveló la penetración del negocio de la droga en territorio venezolano, mediante el almacenamiento de droga y la construcción de pistas clandestinas.

Lista de referencias

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiados, Ginebra. 1988.
- BORJAS, Rodrigo. **Enciclopedia de la Política**. Fondo de Cultura Económica, México. 1997.
- CONSEJERÍA DE PROYECTOS. **Situación General de la Frontera Colombo-Venezolana**. En formato electrónico: http://www.pcslatin.org/informes/venezuela_abs.pdf. Consulta: 01, junio, 2006.
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. **Boletín No. 54**. Bogotá. 2004. En formato electrónico: <http://www.codhes.org.co>. Consulta: 15, junio, 2006.
- CONSULTORÍA PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESPLAZAMIENTO. **Boletín No. 67**. Bogotá. 2006. En formato electrónico: <http://www.codhes.org.co>. Consulta: 28, mayo, 2006.
- DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS DE 1984. En formato electrónico: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0008.pdf>. Consulta: 19, junio, 2006.
- DECLARACIÓN DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS Y PERSONAS DESPLAZADAS DE 1994. En formato electrónico: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0012.pdf>. Consulta: 19, junio, 2006.
- FERNÁNDEZ, Gloriana. Los solicitantes del reconocimiento a la condición de refugiado en Venezuela. En: **Revista Aportes Andinos No. 8**. Programa Andino de Derechos Humanos y Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador. 2004. En formato electrónico: <http://www.uasb.edu.ec/padh - padh@uasb.ed.ec>. Consulta: 25, junio, 2006.

- FUENMAYOR, William. **Fronteras Nacionales.** Una manera sencilla de comprender la realidad fronteriza venezolana. Splanos C.A, Maracaibo. 2006.
- GONZÁLEZ, María. **Las Migraciones. El entorno económico actual.** Colección Negocios. Editorial Thompson. Madrid. 2003.
- GONZÁLEZ, Mencia. **Migraciones y Teoría Social.** Laberinto No. 7. En formato electrónico: <http://laberinto.uma.es>. Consulta: 5, junio, 2006.
- SECRETARÍA TÉCNICA REGIONAL PARA REFUGIADOS EN ZULIA. **Informe.** Mayo-Septiembre de 2005.
- LEY ORGÁNICA SOBRE REFUGIADOS O REFUGIADAS y ASILADOS O ASILADAS. Gaceta Oficial No. 37.296 del 03 de octubre de 2001 y su Reglamento, Decreto No. 2.491 del 4 de julio de 2003.
- NAVA, Bárbara. Los principios Jurídicos que ordenan la aplicación de la Ley en materia de refugio venezolana y el procedimiento de elegibilidad adoptado. En: **Revista Aportes Andinos No. 8.** Programa Andino de Derechos Humanos y Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador. 2004. En formato electrónico: <http://www.uasb.edu.ec/padh> - padh@uasb.edu.ec. Consulta: 25, junio, 2006.
- PETIT, Juan. **Migraciones. Vulnerabilidad y políticas públicas. Impactos sobre los niños y sus derechos.** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). División Población. Serie Población y Desarrollo No. 38, Santiago de Chile. 2003.
- ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL PROVEA. **Informe Anual 1999-2000.** Derecho al Asilo y al Refugio. En formato electrónico: <http://www.derechos.org.ve>. Consulta: 20, junio, 2006.