



HUMAN
RIGHTS
WATCH

EL ÉXODO VENEZOLANO

Urge una respuesta regional ante una crisis migratoria sin precedentes



El éxodo venezolano

**Urge una respuesta regional ante una crisis migratoria
sin precedentes**

Copyright © 2018 Human Rights Watch
Todos los derechos reservados.
Impreso en Estados Unidos de América
ISBN: 978-1-6231-36543
Diseño de tapa de Rafael Jiménez

Human Rights Watch defiende los derechos de las personas en todo el mundo. Investigamos exhaustivamente casos de abuso, exponemos ampliamente los hechos y exigimos a quienes están en el poder que respeten los derechos y garanticen medidas de justicia. Human Rights Watch es una organización internacional independiente cuya labor se inscribe en un movimiento dinámico por la dignidad humana y la defensa de los derechos humanos para todos.

Human Rights Watch es una organización internacional con representantes en más de 40 países, y oficinas en Ámsterdam, Beirut, Berlín, Bruselas, Chicago, Ginebra, Goma, Johannesburgo, Londres, Los Ángeles, Moscú, Nairobi, Nueva York, París, San Francisco, Sídney, Tokio, Toronto, Túnez, Washington D.C. y Zúrich.

Si desea obtener más información, visite nuestro sitio web: <http://www.hrw.org/es>



SEPTIEMBRE DE 2018

ISBN: 978-1-6231-36543

El éxodo venezolano

Urge respuesta regional ante una crisis migratoria sin precedentes

Mapa	i
Resumen	1
Magnitud de la emigración venezolana.....	6
¿Dónde viven ahora la mayoría de los venezolanos que se fueron?.....	6
El derecho internacional aplicable sobre refugiados	10
Principales dificultades que enfrentan los venezolanos en el exterior	15
Vías para la permanencia legal y obstáculos para conseguirla	17
América Central y del Sur.....	17
El Caribe.....	27
Estados Unidos y España.....	32
Recomendaciones	34
Un caso similar relevante: Zimbabue	36
Agradecimientos	38

Mapa



Resumen

El éxodo de ciudadanos venezolanos que tiene lugar actualmente ha generado la mayor crisis migratoria de este tipo en la historia reciente de América Latina. Según las Naciones Unidas, más de 2,3 millones de venezolanos se han ido del país desde 2014, y hay muchos otros que han abandonado Venezuela, pero sus casos no han sido registrados por las autoridades.

Los venezolanos se van del país por muchos motivos. Debido a la escasez severa de medicamentos, insumos médicos y alimentos, para muchas familias es sumamente difícil acceder incluso a la atención médica más elemental y alimentar a sus hijos. La brutal represión del gobierno ha tenido como resultado miles de detenciones arbitrarias, cientos de civiles procesados en tribunales militares, así como torturas y otros abusos contra personas detenidas. A la fecha, miembros de las fuerzas de seguridad, incluidos los servicios de inteligencia, siguen realizando detenciones arbitrarias y cometiendo abusos. Los altísimos índices de delitos violentos y la hiperinflación son también factores claves que llevan a muchas personas a tomar la decisión de irse del país.

Este informe analiza dónde viven los más de dos millones de ciudadanos venezolanos que se han ido del país desde 2014, de los cuales al menos la mitad se fueron tan sólo durante el último año y medio, así como las condiciones que enfrentan, sus perspectivas de regularizar su estatus migratorio en los países receptores y los estándares internacionales aplicables.

Dada la magnitud y la complejidad de la migración venezolana en la región, los gobiernos deberían adoptar una respuesta colectiva, uniforme y concertada. En particular, los gobiernos deberían considerar la adopción de las siguientes medidas:

- Un régimen regional de protección temporal que le otorgue a todos los venezolanos estatus legal por un período determinado de tiempo, al menos mientras se evalúan sus solicitudes particulares de protección;
- Un mecanismo regional para distribuir los costos financieros y la recepción de los venezolanos que huyen de su país sobre la base de criterios equitativos de distribución, y

- Estrategias multilaterales contundentes para abordar la raíz del problema que lleva a tantos venezolanos a huir de su país, incluyendo la adopción e implementación de sanciones específicas dirigidas a funcionarios públicos venezolanos clave implicados en graves violaciones de derechos humanos e impulsar que los responsables de los abusos sean llevados ante la justicia.

El flujo masivo de personas que se van de Venezuela es uno de los principales retos que enfrentan actualmente los gobiernos de las Américas. En los últimos dos años, muchos ellos han realizado esfuerzos extraordinarios para acoger a los venezolanos que huyen de persecución, violencia y graves privaciones materiales. Sin embargo, más recientemente, algunos de estos gobiernos han adoptado progresivamente una línea más dura, y esto ha generado que sea más difícil para los venezolanos regularizar su situación migratoria. Algunas de estas decisiones podrían poner en riesgo los derechos de solicitantes de asilo venezolanos. Otra cuestión cada vez más alarmante son los incidentes recientes de violencia xenófoba, y un clima que podrían propiciar que esos ataques se incrementen.

La crisis política, económica, humanitaria y de derechos humanos en Venezuela genera una multiplicidad de factores que provoca que los venezolanos se vayan del país y que no puedan o no deseen regresar. Algunos de estos factores, por sí solos, podrían bastar para que una persona obtenga la condición de refugiada, mientras que el impacto acumulativo de varios factores podría habilitar a otras personas a solicitar el reconocimiento como refugiados. Otras personas que huyen de Venezuela no cumplen con los requisitos para solicitar estatus de refugiado, pero enfrentan severas dificultades si son regresados a Venezuela y tienen una necesidad urgente de asistencia humanitaria en los países a los que han migrado.

Conforme a los términos de la Convención sobre Refugiados de 1951, la condición de refugiado está asociada al temor fundado de persecución por motivos raciales, religiosos, políticos u otras razones específicas. No obstante, en América Latina, hay normas regionales no vinculantes y leyes internas de algunos Estados que establecen criterios más amplios para obtener asilo. En particular, 15 Estados de la región han incorporado en su derecho interno la Declaración de Cartagena de 1984, que establece lineamientos para que los Estados de América Latina desarrollen sus propios marcos de protección de

refugiados. Además de las obligaciones que les corresponden conforme a la Convención sobre Refugiados, estos gobiernos tampoco pueden obligar a las personas a regresar a su país de origen si cumplen los criterios de la Declaración de Cartagena para conseguir el estatus de refugiados.

La Declaración de Cartagena, que resulta particularmente relevante para la situación en Venezuela, incluye en su definición de refugiados a personas que huyen de “la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Al interpretar el sentido de la cláusula “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señaló que estas expresiones “son las menos aplicadas por los órganos nacionales de adjudicación cuando se determinan solicitudes de asilo bajo la definición de refugiado de Cartagena”. Los Estados deben considerar cuidadosamente, en algunos casos sin que haya demasiados precedentes nacionales para apoyarse, en qué medida sus leyes podrían dar lugar a pretensiones válidas de protección presentadas por ciudadanos venezolanos que han huido del país por motivos humanitarios. En un pronunciamiento preliminar, una magistrada del Supremo Tribunal Federal de Brasil determinó recientemente que incorporar al derecho interno la definición ampliada de la Declaración de Cartagena genera una “obligación de protección humanitaria” respecto de los venezolanos que buscan refugio en Brasil.

Por su parte, ACNUR ha sostenido que “las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en el espíritu de la Declaración de Cartagena”. Asimismo, ACNUR ha señalado que, aunque no todos los venezolanos se fueron por condiciones relacionadas con el asilo, “es cada vez más claro que una cantidad significativa necesitan efectivamente de protección internacional” y ahora no pueden regresar o no están dispuestos a hacerlo.

A pesar de las serias dificultades que esta crisis migratoria genera, algunos gobiernos sudamericanos han realizado enormes esfuerzos por acoger a ciudadanos venezolanos, incluyendo la adopción de normas especiales para brindarles permisos legales de permanencia, además de la posibilidad de pedir asilo. Estos permisos han otorgado estatus legal a cientos de miles de venezolanos, y los han ayudado a empezar de nuevo sus vidas en el extranjero, trabajar y obtener acceso a servicios básicos. Sin embargo, en ocasiones los ciudadanos venezolanos han señalado que encuentran dificultades para

conseguir estos permisos, debido a que a veces tienen costos prohibitivos para ellos o a la exigencia de que presenten documentos que no pudieron llevarse de Venezuela y no pueden obtener desde el extranjero.

No obstante, algunos de estos gobiernos han adoptado recientemente medidas que, en la práctica, hacen que les resulte sumamente difícil obtener esos permisos. Por ejemplo, Chile, Perú y Ecuador anunciaron que exigirían que los venezolanos presenten pasaportes para ingresar al país o solicitar los permisos. Esta podría considerarse una medida orientada a que los gobiernos puedan verificar la identidad de los ciudadanos venezolanos que pretenden obtener estatus legal. Aunque Perú y Ecuador se retractaron parcialmente luego de que los anuncios generaran una fuerte reacción, es importante notar que tales medidas representan una dificultad que, para muchos, sería insuperable. Para el venezolano promedio resulta sumamente difícil obtener un pasaporte en Venezuela, y a veces el proceso puede demorar hasta dos años.

A su vez, cientos de miles de venezolanos que han huido de su país siguen en una situación migratoria irregular, lo cual menoscaba gravemente su posibilidad de obtener un permiso de trabajo, escolarizar a sus hijos y acceder a atención médica. Esto los hace más vulnerables a la explotación laboral y sexual, y a la trata de personas, al mismo tiempo que reduce la probabilidad de que denuncien abusos a las autoridades competentes.

En el Caribe, donde varios gobiernos tienen estrechos vínculos económicos y políticos con el gobierno venezolano, ningún país ha establecido oficialmente un permiso especial que posibilite que los ciudadanos venezolanos permanezcan legalmente, y la mayoría de los países no tiene leyes generales que regulen el proceso de solicitud de asilo. En algunos casos, ciudadanos venezolanos con certificados de asilo emitidos por ACNUR han sido detenidos o deportados a Venezuela. Algunos venezolanos que intentaban refugiarse en países del Caribe y en Brasil han sido hostigados o victimizados mediante acciones xenófobas.

En julio y agosto de 2018, Human Rights Watch realizó un trabajo de investigación en la frontera entre Colombia y Venezuela y entre Brasil y Venezuela. Allí entrevistó a funcionarios públicos y de las Naciones Unidas, así como a decenas de venezolanos que habían cruzado la frontera. El informe se elaboró, además, a partir de entrevistas adicionales realizadas por Human Rights Watch por teléfono, mensajes de correo

electrónico, Skype o servicios de mensajes de texto a venezolanos que se fueron recientemente de su país, así como a abogados, especialistas y activistas que siguen de cerca la situación de la inmigración venezolana en otros países de América del Sur y el Caribe. A menos que se indique lo contrario, la información incluida en este informe está basada en entrevistas realizadas por Human Rights Watch a expertos que conocen las condiciones en los respectivos países; en todos los casos, los expertos pidieron no ser citados. También se basa en un análisis exhaustivo de información oficial publicada por autoridades gubernamentales y ACNUR.

Magnitud de la emigración venezolana

Según datos de las Naciones Unidas, más de 2,3 millones de venezolanos se han ido de Venezuela entre 2014 y 2017¹. Sin embargo, considerando la cantidad de venezolanos que han salido de su país a través de cruces fronterizos no oficiales y aquellos que todavía no han obtenido estatus legal, es probable que sean muchos más los que se han ido en los últimos años. Se estima que la población total venezolana es de aproximadamente 32 millones.

Según indica ACNUR, más de 298.000 son solicitantes de asilo y más de 567.000 accedieron a otras formas de permanencia legal en distintos países, lo cual implica que el resto —más de un millón de venezolanos— permanece en situación irregular².

¿Dónde viven ahora la mayoría de los venezolanos que se fueron?

Los países que han recibido a la mayor cantidad de venezolanos desde 2014 son los siguientes:

- **Colombia:** Se estima que cerca de 1 millón de personas se trasladaron de Venezuela a Colombia y se quedaron allí entre marzo de 2017 y junio de 2018, según un informe del gobierno colombiano de junio de 2018. Las autoridades colombianas indicaron entonces que este número incluía a 442.000 venezolanos que estaban en el país sin permiso legal, 376.000 con estatus legal y 250.000 colombianos que vivían en Venezuela pero volvieron a Colombia³. (Desde la publicación del informe, el gobierno colombiano ha entregado permisos legales

¹ ACNUR, “Venezuela Update”, 14 de agosto de 2018, <https://www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/2217/2217274/> (consultado el 14 de agosto de 2018); ACNUR, “Venezuela Situation: Responding to the needs of people displaced from Venezuela, Supplementary Appeal January-December 2018”, marzo de 2018, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/unhcr%20venezuela%20situation%202018%20supplementary%20appeal.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2018); entrevista de Human Rights Watch con Juan Carlos Murillo, subdirector de la Oficina del ACNUR para América, Ginebra, 4 de junio de 2018.

² ACNUR, “Venezuela situation portal”, sin fecha, <https://data2.unhcr.org/en/situations/vensit> (consultado el 14 de agosto de 2018).

³ Gobierno de Colombia, “Informe migratorio de venezolanos en Colombia”, 12 de junio de 2018; información proporcionada por Felipe Muñoz, gerente de frontera del gobierno colombiano, a Human Rights Watch, 12 de junio de 2018.

para permanecer en el país a los 442.000 venezolanos que se habían registrado con el gobierno). Es probable que la cantidad actual de venezolanos en Colombia sea bastante mayor, pues muchos llegan a través de los más de 270 cruces no oficiales que hay en la frontera entre ambos países.

- **Perú:** Se estima que viven en Perú más de 395.000 venezolanos⁴. Más de 126.000 ciudadanos venezolanos buscan actualmente obtener asilo en Perú, lo cual representa el mayor número de solicitantes de asilo venezolanos registrados en cualquier país. Además, 46.200 venezolanos han obtenido un permiso temporario especial⁵.
- **Ecuador:** Se calcula que habrían llegado a Ecuador 250.000 venezolanos⁶. Al menos 83.400 obtuvieron un permiso de residencia o una visa y más de 7.100 pidieron asilo⁷.
- **Chile:** Hasta diciembre de 2017, más de 84.400 venezolanos habían obtenido permiso legal para vivir en Chile⁸.
- **Argentina:** Según datos de mayo de 2018, casi 78.000 venezolanos habían recibido permiso legal para vivir en Argentina, y más de 400 pidieron asilo según datos de junio⁹.
- **Estados Unidos:** Hasta junio de 2018, había más de 72.700 solicitantes de asilo venezolanos en Estados Unidos¹⁰. Es importante señalar que esta cifra se refiere a casos, y no a personas, de modo que la cantidad de personas que representa esta cifra es claramente mayor.

⁴ “Entrevista: vicedecano afirma que Perú está ordenando ingreso de venezolanos”, *CNN*, 20 de agosto de 2018, http://plataforma.ipnoticias.com/Landing?i=8rjVc38Q1fmQN9n3eazhJw%3d%3d&cac=nNwT2lUz0Tkg73wbUjvFnA%3d%3d&c=UuoFD7cHTQNcbQ66wequ2l%2bPppWS2EPLbQn8iBFRCM%3d&utm_source=alerta&utm_medium=correo&utm_content=video&utm_campaign=videomail (consultado el 21 de agosto de 2018).

⁵ ACNUR, “Venezuela situation portal”; ACNUR, “Venezuela Situation: Responding to the needs of people displaced from Venezuela, Supplementary Appeal January-December 2018”, marzo de 2018, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/unhcr%20venezuela%20situation%202018%20supplementary%20appeal.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2018).

⁶ “Ecuador explica exigencia de pasaportes a venezolanos”, *El Telégrafo*, 17 de agosto de 2018, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/ecuador-pasaporte-ingreso> (consultado el 21 de agosto de 2018).

⁷ ACNUR, “Venezuela situation portal”; ACNUR, “Venezuela Situation: Responding to the needs of people displaced from Venezuela, Supplementary Appeal January-December 2018”.

⁸ ACNUR, “Venezuela situation portal”.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

- **Panamá:** Hasta marzo de 2018, más de 7.100 ciudadanos venezolanos habían pedido asilo y otros 51.400 habían intentado obtener permanencia legal en Panamá de otras formas¹¹.
- **Brasil:** Hasta abril de 2018, más de 32.700 ciudadanos venezolanos habían solicitado asilo y otros 25.300 habían obtenido otro tipo de permiso legal de permanencia en Brasil¹².
- **México:** Cerca de 25.000 venezolanos contaban con permiso legal para quedarse en el país en abril de 2018, y otros 6.900 eran solicitantes de asilo hasta julio¹³.
- **Países del Caribe Sur:** Cerca de 98.500 ciudadanos venezolanos viven en el Caribe Sur; la mayoría se encuentran en Trinidad y Tobago (40.000), Aruba (20.000) y Guyana (15.000)¹⁴.
- **República Dominicana:** Cerca de 25.800 ciudadanos venezolanos viven en el país, según un censo oficial realizado por el gobierno¹⁵.

La cantidad de venezolanos que solicitan protección internacional en la **Unión Europea** (UE) aumentó de 325 en 2014 a 11.980 en 2017¹⁶. En abril de 2018, se incluyó por primera vez a Venezuela entre los cinco principales países de origen de los solicitantes de asilo en la UE. Ese mes, 2.324 ciudadanos venezolanos presentaron solicitudes de protección internacional en la UE, lo cual supone un aumento del 62 % desde marzo. En junio, los solicitantes venezolanos presentaron menos pedidos que en mayo (cuando se interpusieron 3.070), aunque las solicitudes alcanzaban un número mucho mayor que al inicio del año¹⁷. La proporción de solicitudes repetidas entre los venezolanos era muy baja, lo cual sugiere que, en general, eran personas que llegaban por primera vez a Europa.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ ACNUR, “Venezuela Situation: Responding to the needs of people displaced from Venezuela, Supplementary Appeal January-December 2018”.

¹⁵ Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana, Oficina Nacional de Estadística, Unión Europea y Fondo de Población de la ONU, “ENI 2017: Segunda Encuesta Nacional de Inmigrantes”, junio de 2018 (copia en los registros de Human Rights Watch).

¹⁶ Oficina Europea de Apoyo al Asilo, “Venezuelans seeking asylum in EU up by almost 800% in two years”, 4 de abril de 2018, <https://www.easo.europa.eu/news-events/venezuelans-seeking-asylum-eu-almost-800-two-years> (consultado el 13 de agosto de 2018).

¹⁷ Oficina Europea de Apoyo al Asilo, “Latest Asylum Trends”, mayo de 2018, <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends> (consultado el 13 de agosto de 2018).

Sólo en 2016 y 2017 más de 40.000 venezolanos llegaron a **España**, el país de Europa adonde llegó la mayor cantidad de ciudadanos venezolanos¹⁸. En esos años, los venezolanos presentaron una mayor cantidad de pedidos de asilo que los nacionales de cualquier otro país. De acuerdo a estadísticas oficiales, 10.350 venezolanos pidieron asilo en 2017, mientras que en 2016 la cifra había sido de 3.960 y en 2015 de 596¹⁹. Más de 26.000 venezolanos han solicitado asilo en España desde 2014²⁰.

¹⁸ De acuerdo con estadísticas oficiales, hay un total de 94.474 venezolanos viviendo en España hoy en día, y habían 54.401 el 1 de enero de 2016. Instituto Nacional de Estadística español, “Población extranjera por nacionalidad y sexo”, n.d., <http://www.ine.es/jaxi/Tabla.htm?path=/t20/e245/p04/provi/lo/&file=occaa002.px> (consultado el 28 de agosto de 2018); Instituto Nacional de Estadísticas español, “Avance de Estadística del Padrón Continuo a 1 de enero de 2017”, 26 de abril de 2017, http://www.ine.es/prensa/pad_2017_p.pdf (consultado el 28 de agosto de 2018).

¹⁹ Comisión Española de Ayuda al Refugiado, “15 reveladores datos sobre las personas refugiadas”, 18 de junio de 2018, <https://www.cear.es/15-datos-sobre-las-personas-refugiadas/> (consultado el 13 de agosto de 2018); Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Informe Anual 2017, sin fecha, <https://www.cear.es/informe-cear-2017/> (consultado el 13 de agosto de 2018), págs. 74-75.

²⁰ ACNUR, “Venezuela situation portal”.

El derecho internacional aplicable sobre refugiados

Es posible que algunos ciudadanos venezolanos reúnan las características de la definición de refugiados establecida en la Convención sobre Refugiados de 1951. Algunos otros podrían considerarse refugiados conforme a la definición más amplia que contiene la Declaración de Cartagena, que fue incorporada al marco jurídico de 15 países de la región.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 definen como refugiada a “toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera de su país de 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 habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él”²¹.

El derecho a no ser enviado de regreso forzosamente en estas circunstancias se denomina principio de no devolución (*nonrefoulement*). La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CCT), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), así como el derecho internacional consuetudinario, contemplan el principio de no devolución²².

²¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, <http://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html> (consultado el 13 de agosto de 2018), art. 1.

²² Convención Americana sobre Derechos Humanos, <https://www.cidh.oas.org/basicos/english/basic3.american%20convention.htm> (consultado el 13 de agosto de 2018), art. 22 (8); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx> (consultado el 13 de agosto de 2018), art. 3; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Observación General del PIDCP N.º 20: Artículo 7 (Prohibición de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes), 10 de marzo de 1992, <http://www.refworld.org/docid/453883fbo.html> (consultado el 13 de agosto de 2018), párr. 9; Comité sobre los Derechos del Niño, Observación General N.º 6 (2005), <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC6.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2018), párrs. 26-28; Consejo de Europa, Resolución (67), 14 de junio de 1967, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38168.html> (consultado el 13 de agosto de 2018), párr. 2; ACNUR, “The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court

Aunque no se trata de un instrumento jurídico vinculante, la Declaración de Cartagena de 1984 ha sido una fuente normativa influyente en la formulación del marco de protección internacional de los refugiados en América Latina. La Declaración de Cartagena prevé una definición más amplia de persona refugiada que incluye a quienes “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*” (énfasis agregado)²³.

Aunque es evidente la relevancia potencial que esta disposición en la declaración reviste para la situación en Venezuela, no existen abundantes precedentes legales para orientar a los Estados en su interpretación y aplicación. Al interpretar el sentido de la cláusula “otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, ACNUR señaló que estas expresiones “son las menos aplicadas por los órganos nacionales de adjudicación cuando se determinan solicitudes de asilo bajo la definición de refugiado de Cartagena”. No obstante, ACNUR ha sostenido, al aplicar una cláusula análoga en la Convención sobre los Refugiados de la Organización de la Unidad Africana, que la “falta de alimentos, servicios y suministros médicos” deberían considerarse “indicadores fácticos” de la existencia de “acontecimientos que perturban gravemente el orden público”²⁴.

Aunque la Declaración de Cartagena no tiene carácter vinculante, su definición de refugiado se ha incorporado a la legislación nacional o prácticas de 15 países de la región: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay²⁵.

En un pronunciamiento preliminar de agosto de 2018, una magistrada del Supremo Tribunal Federal de Brasil determinó que Brasil se ha obligado a respetar la definición

of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93”, 31 de enero de 1994, <http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html> (consultado el 13 de agosto de 2018).

²³ Declaración de Cartagena sobre Refugiados, <http://www.acnur.org/cartagena30/en/cartagena-declaration-on-refugees/>, art. 3.

²⁴ ACNUR, “Guías de Protección Internacional No. 12”, 6 de diciembre de 2016, <http://www.unhcr.org/en-us/publications/legal/58359afe7/unhcr-guidelines-international-protection-12-claims-refugee-status-related.html> (consultado el 17 de agosto de 2018), para. 56.

²⁵ ACNUR, “Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos”, marzo de 2018, <http://www.refworld.org/pdfid/5a9ff3cc4.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2018).

ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena al incorporarla a su derecho interno, que reconoce como refugiados a “quienes se ven obligados a irse debido a violaciones de derechos humanos graves y generalizadas”. La decisión judicial, que abordó expresamente la situación de los venezolanos que buscan obtener protección en Brasil, concluyó que “la expansión del concepto de refugiado genera, para el Estado, una obligación de protección humanitaria”²⁶.

ACNUR ha manifestado que “es cada vez más claro que una cantidad significativa [de venezolanos que salen de su país] necesitan efectivamente de protección internacional”²⁷. 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”²⁸.

En una resolución publicada en marzo de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), uno de los organismos que realizan interpretaciones autorizadas de las normas regionales de derechos humanos, instó a los miembros de la Organización de los Estados Americanos a que adoptaran diversas medidas en respuesta a la emigración masiva de venezolanos a la región²⁹. Tales medidas incluyen las siguientes:

- Garantizar el reconocimiento de la condición de refugiado a las personas venezolanas que tengan un temor fundado de ser perseguidas en caso de volver a Venezuela, o que consideran que su vida, integridad o libertad personal estarían amenazadas debido a la situación de violencia, violaciones masivas de derechos humanos y perturbaciones graves del orden público, en los términos de la Declaración de Cartagena;
- Respetar el principio de no devolución (*non-refoulement*) de venezolanos en riesgo de persecución u otras violaciones graves a sus derechos humanos, que incluye el riesgo de afectación grave a la salud o a la vida por condiciones médicas, de

²⁶ Supremo Tribunal Federal, Sentencia originada en Roraima 3.121 (Tutela Provisoria na Acao Civel Originaria 3.121 Roraima), 6 de agosto de 2018, <https://www.conjur.com.br/dl/rosa-weber-nega-fechamento-fronteira.pdf> (consultado el 15 de agosto de 2018).

²⁷ ACNUR, “Venezuela Situation: Responding to the needs of people displaced from Venezuela, Supplementary Appeal January-December 2018”.

²⁸ ACNUR, “Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos”.

²⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Resolución 2/18: Migración forzada de personas venezolanas”.

conformidad con una interpretación amplia de la definición de refugiado en la Declaración de Cartagena hecha por la Comisión;

- Expandir canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de la migración a través de la progresiva expansión de la liberalización de visas, así como regímenes de facilitación de visas de fácil acceso u otras medidas para permanecer legalmente en el país, considerando la necesidad de que estos mecanismos sean accesibles en términos económicos, y asegurar que sean accesibles también para personas venezolanas que por razones ajenas a su voluntad no cuenten con la toda documentación usualmente requerida para estos trámites;
- Brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción;
- Garantizar el acceso al derecho a la nacionalidad a personas apátridas, así como para hijas e hijos de personas venezolanas nacidos en el extranjero que estén en riesgo de ser apátridas; e
- Implementar medidas positivas, como campañas educativas y de sensibilización, para combatir la discriminación y la xenofobia.

En el mismo sentido, ACNUR emitió una Nota de Orientación sobre el flujo de venezolanos que insta a los países a que, además de otorgarles asilo, consideren la posibilidad de crear “mecanismos orientados a la protección que les permita una estancia legal a los venezolanos”. Estos mecanismos deberán estar contemplados en la ley; ser accesibles para todos los venezolanos independientemente del momento en que llegaron al país, sin costos o con costos mínimos; y garantizar el acceso a los servicios básicos y a derechos fundamentales, incluidos el acceso a la atención médica, a la educación, a albergue, a la libertad de circulación y a la unidad familiar³⁰.

La crisis política, económica, de derechos humanos y humanitaria en Venezuela genera una multiplicidad de factores que provoca que los venezolanos se vayan del país, y que hacen que esas personas no puedan o no deseen regresar. Algunos de estos factores, por sí solos, podrían bastar para que una persona obtenga la condición de refugiada, mientras que el impacto acumulativo de varios factores podría habilitar a otras personas a solicitar refugio. Con independencia de si una persona reúne las condiciones conforme a la Convención sobre Refugiados de 1951 o a la luz de la Declaración de Cartagena en

³⁰ ACNUR, “Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos”.

jurisdicciones donde se aplica tal definición, el estatus de refugiado sería el mismo e incluiría los mismos derechos, incluido el derecho a no ser devuelto forzosamente al país de origen.

Dado que son relativamente pocos los ciudadanos venezolanos fuera de su país a quienes se les ha reconocido estatus de refugiados conforme a la Convención sobre Refugiados de 1951 o la Declaración de Cartagena, muchos viven sin ningún tipo de estatus legal o han obtenido otros estatus temporarios o especiales que no están expresamente asociados con una necesidad de protección internacional. También cabe destacar que el estatus de refugiado no depende de la presencia legal en el país receptor ni incluso de reconocimiento formal. Una persona es refugiada cuando cumple con los requisitos previstos en la definición de refugiado. El reconocimiento de la condición de refugiada no convierte a la persona en tal, sino que es simplemente el reconocimiento formal de un estatus al que tienen derecho.

Principales dificultades que enfrentan los venezolanos en el exterior

Una primera dificultad que deben superar muchos es encontrar los medios para irse de Venezuela, algo que a veces logran hacer con escasos recursos y a través de peligrosos cruces fronterizos clandestinos³¹. Una vez que los venezolanos salen del país, una dificultad considerable para muchos es obtener los permisos legales necesarios para permanecer en los países donde están viviendo.

Cientos de miles de venezolanos que se han ido del país siguen en situación irregular en los países donde viven actualmente. Su precaria situación obstaculiza gravemente su posibilidad de obtener un permiso de trabajo, enviar a sus hijos a la escuela u obtener atención médica. Incluso algunos venezolanos con permisos de permanencia legal no pueden ejercer plenamente sus derechos fundamentales. Su situación irregular también los expone en mayor medida a explotación laboral y sexual y trata de personas, y hace que sea menos probable que denuncien abusos a las autoridades competentes, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y varias entrevistas realizadas por Human Rights Watch³².

Asimismo, diversas fuentes expresaron señalamientos creíbles de prácticas xenófobas y discriminatorias contra ciudadanos venezolanos en varios países, que incluyen abusos por parte de autoridades y personas, extorsión y una retórica que estigmatiza a los venezolanos, culpabilizándolos por el agravamiento de los índices de violencia en los países receptores y acusándolos de quitarles puestos de trabajo a los ciudadanos de esos países³³.

³¹ Ver, por ejemplo, “As Colombia tightens its border, more Venezuelan migrants brave clandestine routes”, *IRIN News*, 13 de marzo de 2018, http://www.irinnews.org/feature/2018/03/13/colombia-tightens-its-border-more-venezuelan-migrants-brave-clandestine-routes?utm_source=IRIN+-the+inside+story+on+emergencies&utm_campaign=7f11d1ca6c-RSS_EMAIL_CAMPAIGN_ENGLISH_MIGRATION&utm_medium=email&utm_term=o_d842d98289-7f11d1ca6c-75470325 (consultado el 13 de agosto de 2018).

³² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Resolución 2/18: Migración forzada de venezolanos”, 2 de marzo de 2018, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf> (consultado el 13 de agosto de 2018); Human Rights Watch recibió el testimonio de varios venezolanos que viven en distintos países e información de otros expertos que dan seguimiento a la situación que señalaban hallazgos similares.

³³ *Ibid.*

Por ejemplo, además de las prácticas xenófobas que se describen en el siguiente capítulo que padecieron ciudadanos venezolanos en algunas islas del Caribe, hubo algunos incidentes de xenofobia en Brasil. En marzo de 2018, algunos residentes del estado de Roraima —que comparte frontera con Venezuela— organizaron diversas manifestaciones contra los inmigrantes venezolanos. Durante una protesta en Macajaí, en el sur de Roraima, que se organizó luego de que se acusara a un venezolano de matar a un ciudadano brasileño, manifestantes brasileños expulsaron a venezolanos —incluidas mujeres y niños— de un edificio abandonado que habían ocupado como vivienda. Los manifestantes destruyeron y quemaron algunas de las pertenencias de los venezolanos, según trascendió en la prensa³⁴. Las autoridades brasileñas han iniciado investigaciones del incidente, y también de mensajes que incitaban al racismo y la xenofobia difundidos en medios sociales³⁵.

En agosto de 2018, residentes de Pacaraima, la localidad brasileña en la frontera con Venezuela, atacaron a venezolanos que vivían en las calles, los golpearon, quemaron sus artículos personales y los amenazaron. Esto ocurrió luego de una protesta contra la inmigración venezolana que se desarrolló a raíz de que un hombre brasileño fuera robado, supuestamente por venezolanos. Distintos venezolanos dijeron a Human Rights Watch que ellos y otros escaparon durante el ataque; algunos buscaron refugio en una iglesia y otros en un edificio del gobierno federal o en un puesto de control de la Policía Federal. Más de 1.200 venezolanos regresaron a Venezuela después del incidente, incluyendo algunos que podrían haber sido solicitantes de asilo, de acuerdo con un fiscal local. La policía no intervino para detener la violencia ni arrestar a aquellos que estaban atacando a los venezolanos³⁶.

³⁴ “Moradores ateiam fogo em objetos e expulsam venezuelanos de prédio abandonado durante protesto em RR” (Residentes queman objetos y expulsan a venezolanos de predio abandonado durante protesta en Roraima), *Globo.com*, 19 de marzo de 2018, <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/moradores-ateiam-fogo-em-objetos-e-expulsam-venezuelanos-de-predio-em-cidade-no-interior-de-rr.ghtml> (consultado el 13 de agosto de 2018).

³⁵ “MP pede que política de RR apure comentários racistas e xenofóbicos contra venezuelanos em redes sociais” (Fiscales piden a la policía de Roraima que investigue declaraciones racistas y xenófobas contra venezolanos en los medios sociales), *Globo.com*, 23 de marzo de 2018, https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/mp-pede-que-policia-de-rr-apore-comentarios-racistas-e-xenofobicos-contra-venezuelanos-em-redes-sociais.ghtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=share-bar-smart&utm_campaign=share-bar (consultado el 13 de agosto de 2018).

³⁶ Entrevista de Human Rights Watch con seis venezolanos que presenciaron y fueron víctimas del ataque, Boa Vista, 26 de agosto de 2018; Entrevista de Human Rights Watch con personal militar desplegado en Pacaraima al momento, Pacaraima, 25 de agosto de 2018; Entrevista de Human Rights Watch con Lincoln Zaniolo, fiscal

Vías para la permanencia legal y obstáculos para conseguirla

América Central y del Sur

Además de la posibilidad de pedir asilo, varios gobiernos de América del Sur han adoptado distintas medidas para brindar a los ciudadanos venezolanos permisos legales que les permitan permanecer en esos países. Por ejemplo, **Colombia, Perú, Brasil y Chile** han creado un permiso especial para los inmigrantes venezolanos³⁷. **Argentina y Uruguay** permiten que los venezolanos soliciten una visa especial disponible para los nacionales del bloque comercial regional Mercosur, a pesar de que Venezuela fue excluida del bloque

local, Pacaraima, 25 de agosto de 2018. Véase también “Venezuelanos e brasileiros se confrontam nas ruas de cidade de Roraima” (Venezolanos y brasileños se enfrentan en las calles de una ciudad de Roraima), *Folha*, 18 de agosto de 2018, <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/08/refugiados-venezuelanos-sao-agredidos-e-expulsos-de-tendas-em-roraima.shtml> (consultado el 20 de agosto de 2018); “Em Pacaraima, moradores fazem manifestacao contra imigrantes” (Residentes se manifiestan contra inmigrantes en Pacaraima), *Folha*, 18 de agosto de 2018, <http://www.folhabv.com.br/noticia/Em-Pacaraima-moradores-fazem-manifestacao-contra-imigrantes/43021> (consultado el 20 de agosto de 2018); “Prefiro morrer de fome na Venezuela do que agredido aqui, diz imigrante atacado por brasileiros na fronteira em RR” (Prefiero morir de hambre en Venezuela que ser atacado aquí, dice inmigrante agredido por brasileños en la frontera de Roraima), *Globo*, 18 de agosto de 2018, <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/08/18/prefiro-morrer-de-fome-na-venezuela-do-que-agredido-aqui-diz-imigrante-atacado-por-brasileiros-na-fronteira-em-rr.ghtml> (consultado el 20 de agosto de 2018); Defensoría del Pueblo, “Violencia contra imigrantes venezolanos em Pacaraima RR” (Violencia contra inmigrantes venezolanos en Pacaraima, Roraima), 19 de agosto de 2018, <http://dpu.def.br/noticias-institucional/233-slideshow/45198-nota-violencia-contra-imigrantes-venezuelanos-em-pacaraima-rr> (consultado el 20 de agosto de 2018); “Más de mil venezolanos abandonan Brasil tras incidentes violentos mientras Ecuador y Perú les limita la entrada”, *El Mundo*, 20 de agosto de 2018, <http://www.elmundo.es/internacional/2018/08/19/5b799fa1e2704ed2088b45ed.html> (consultado el 20 de agosto de 2018).

³⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Permiso Especial de Permanencia”, sin fecha, <http://www.migracioncolombia.gov.co/viajeros-venezuela/> (consultado el 17 de julio de 2018); Superintendencia Nacional de Migraciones de Perú, “Permiso Temporal de Permanencia para ciudadanos venezolanos”, sin fecha, <https://www.migraciones.gob.pe/index.php/ptp-venezolanos-3/> (consultado el 17 de julio de 2018); Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Información sobre visa de responsabilidad democrática”, sin fecha, <https://chile.gob.cl/chile/blog/venezuela/informacion-sobre-visa-de-responsabilidad-democratica> (consultado el 17 de julio de 2018).



Una madre venezolana espera para que su hija sea vacunada en la frontera con Colombia porque el acceso a vacunas en Venezuela es limitado. 28 de julio de 2018. © 2018 Human Rights Watch

en diciembre de 2016³⁸. Los ciudadanos venezolanos en **Ecuador** pueden solicitar una visa de UNASUR para quedarse en el país³⁹.

Estos permisos han brindado estatus legal a cientos de miles de venezolanos, ayudando así a reconstruir sus vidas sin el temor inmediato a ser expulsados. Pero incluso en países

³⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, “Visa Ciudadanos MERCOSUR”, <http://evene.cancilleria.gov.ar/es/content/visa-ciudadanos-mercosur-o>, sin fecha, (consultado el 17 de julio de 2018); Diário Oficial da União No. 43, Resolução Normativa No. 126, 3 de marzo de 2017, <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11016> (consultado el 17 de julio de 2018); Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, “Ley 19.254 Tramitación de residencia permanente para nacionales de los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR y familiares de uruguayos de origen extranjero”, <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,dgacv,DGACVAmpliacionVinculacion,O,es,o,PAG;CONC;2013;31;D;ley-19-254-tramitacion-de-residencia-permanente-para-nacionales-de-los-estados-parte-y-asociados-del-mercosur-y-familiares-de-uruguayos-de-origen-extranjero;1;PAG> (consultado el 17 de julio de 2018); “Venezuela suspended from Mercosur,” *Al Jazeera*, 3 de diciembre de 2016, <https://www.aljazeera.com/news/2016/12/venezuela-suspended-mercosur-violations-161203035501462.html> (consultado el 17 de julio de 2018).

³⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, “Emisión de Visa Temporal Unasur”, sin fecha, <https://www.cancilleria.gob.ec/emision-de-visa-temporal-unasur/> (consultado el 13 de agosto de 2018).



Un grupo de venezolanos esperan para desayunar en un comedor administrado por la diócesis de Cúcuta, Colombia, cerca de la frontera con Venezuela, el 31 de julio de 2018. © 2018 Human Rights Watch

donde existen tales permisos, numerosos venezolanos han señalado que hay dificultades para obtenerlos, como los costos prohibitivos y el requisito de presentar documentos que no les fue posible llevarse de Venezuela y no pueden obtener en el extranjero⁴⁰.

Más recientemente, algunos países que hasta ahora habían implementado políticas para acoger a venezolanos han adoptado algunas medidas preocupantes que podrían, en la práctica, limitar drásticamente la posibilidad de los venezolanos de solicitar tales permisos.

Chile exige que los venezolanos soliciten la visa en Venezuela y requiere que presenten un pasaporte⁴¹. Dado que obtener una cita y posteriormente el pasaporte en Venezuela es algo sumamente difícil y puede demorar hasta dos años, el requerimiento del pasaporte por parte de Chile implica en la práctica cerrar las puertas a muchos venezolanos.

⁴⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Resolución 2/18: Migración forzada de personas venezolanas”; Human Rights Watch recibió información de otros expertos que dan seguimiento a la situación y sus hallazgos eran similares.

⁴¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, “Información sobre visa de responsabilidad democrática”.



Carpas de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas en un albergue para venezolanos en Boa vista, estado Roraima, Brasil, el 26 de agosto de 2018. © 2018 Human Rights Watch

En agosto de 2018, al advertir que más de 4.200 venezolanos entraban a diario al país, **Ecuador** declaró la emergencia en tres provincias del país para lidiar con la afluencia de personas y brindar asistencia humanitaria. Sin embargo, algunos días después, las autoridades anunciaron que exigirían que los venezolanos presentaran un pasaporte para entrar al país⁴². El gobierno ecuatoriano retiró la medida luego de que un juez fallara en contra de ella, pero también anunció que exigirá a venezolanos sin pasaporte que presenten un certificado de validez de sus cédulas de identidad venezolanas emitidas por una autoridad internacional o venezolana reconocida por el Ecuador⁴³.

⁴² “Ecuador declara emergencia en 3 provincias para atender migración venezolana”, *El Telégrafo*, 8 de agosto de 2018, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/1/ecuador-emergencia-migracion-venezolanos> (consultado el 20 de agosto de 2018); “Ecuador restringirá la entrada de venezolanos por la llegada de 4,000 al día”, *El País*, 18 de agosto de 2018, https://elpais.com/internacional/2018/08/17/actualidad/1534500798_245140.html (consultado el 20 de agosto de 2018); “Defensoría rechaza requisito impuesto a venezolanos”, *Vistazo*, 17 de agosto de 2018, <http://www.vistazo.com/seccion/pais/politica-nacional/defensoria-rechaza-requisito-impuesto-venezolanos> (consultado el 18 de agosto de 2018).

⁴³ Ministerio de Comunicación de Ecuador, Comunicado Oficial, 24 de agosto de 2018, <https://twitter.com/ComunicacionEc/status/1033135080926011394> (consultado el 28 de agosto de 2018).



Miembros de la comunidad indígena Warao venezolana se preparan para ir a dormir en un albergue para inmigrantes venezolanos en Boa Vista, estado Roraima, Brasil, el 27 de agosto de 2018.

© 2018 Human Rights Watch

De manera similar, **Perú** anunció que a partir del 25 de agosto de 2018 exigiría que los venezolanos que entren al país presenten un pasaporte; las autoridades peruanas han sostenido que seguirían acogiendo a venezolanos y justificaron la medida aduciendo que les permitiría tener una migración más ordenada. Luego de que la medida generara una fuerte reacción, el ministro de relaciones exteriores peruano sostuvo que Perú permitiría a los venezolanos ingresar con un pasaporte vencido, que los niños y las personas mayores podrían entrar sin pasaporte, y que el hecho de no contar con un pasaporte no sería un obstáculo para solicitar asilo⁴⁴. Un decreto reciente dispone que solamente los venezolanos que lleguen al país hasta el 31 de octubre podrán solicitar el estatus legal especial que existe para las personas de esa nacionalidad⁴⁵.

⁴⁴ “Canciller explica cómo podrán ingresar al país los venezolanos sin pasaporte”, *La República*, 25 de agosto de 2018, <https://larepublica.pe/politica/1305015-canciller-explica-podran-ingresar-pais-venezolanos-pasaporte> (consultado el 28 de agosto de 2018).

⁴⁵ “Peru to tighten entry requirements for Venezuelans as migration surges: sources”, *Reuters*, 16 de agosto de 2018, <https://www.reuters.com/article/us-peru-venezuela/peru-to-tighten-entry-requirements-for-venezuelans-as-migration-surges-sources-idUSKBN1L205A> (consultado el 18 de agosto de 2018); Imagen del Decreto presidencial 7-2018 adoptado el 18 de agosto de 2018, disponible en tuit de Mitra Taj, 19 de agosto de 2018, <https://twitter.com/mitrataj/status/1031196276292034562> (consultado el 20 de agosto de 2019); “Entrevista: vicedecano afirma que Perú está ordenando ingreso de venezolanos”.

Los Estados tienen todo el derecho de tomar medidas rigurosas para verificar las identidades y nacionalidades de los solicitantes de asilo y otras personas, pero en ninguna circunstancia se debería rechazar a solicitantes de asilo sencillamente porque no tienen pasaportes u otra forma de identificación en particular. Dicho resultado implicaría devolución (*refoulement*) y la violación de sus obligaciones conforme al derecho internacional de los refugiados.

En 2017, **Panamá** limitó el acceso al país al establecer una nueva exigencia de visa a los venezolanos antes de que puedan ingresar⁴⁶.

En **Colombia**, que hasta ahora ha recibido a la mayor cantidad de inmigrantes venezolanos, el gobierno ha adoptado una serie de medidas para brindar a los que llegan al país acceso urgente a atención de la salud y para que los niños venezolanos puedan inscribirse en escuelas. A través de otras iniciativas impulsadas en coordinación con organismos de la ONU y organizaciones locales se les brinda comida, vacunas y refugio.

En julio de 2017, el gobierno colombiano creó un permiso especial que habilita a los ciudadanos venezolanos que ingresaron al país legalmente, pero que han superado el período de permanencia permitido por sus visas, a regularizar su condición y a recibir permisos de trabajo y acceso a servicios públicos básicos⁴⁷. Entre 2017 y los primeros meses de 2018, se concedió este permiso a 180.000 venezolanos⁴⁸. En julio de 2018, el gobierno colombiano dictó un decreto que otorgó acceso a servicios públicos básicos y permisos de trabajo a los más de 400.000 inmigrantes irregulares venezolanos que se

⁴⁶ Embajada de Panamá en Caracas, “Requisitos para visa estampada”, sin fecha, <http://www.embajadadepanama.com.ve/index.php/consulado/visas/requisitos-para-visa-estampada> (consultado el 13 de agosto de 2018); “Panama will require visas for Venezuelans”, *Panama Today*, 22 de agosto de 2017, <http://www.panamatoday.com/panama/panama-will-require-visas-venezuelans-5011> (consultado el 14 de agosto de 2018).

⁴⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Cancillería y Migración Colombia anuncian resolución para regularizar venezolanos en Colombia”, 28 de julio de 2018, <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2017/julio-2017/5091-cancilleria-y-migracion-colombia-anuncian-resolucion-para-regularizar-venezolanos-en-colombia> (consultado el 13 de agosto de 2018).

⁴⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “A partir de hoy, venezolanos portadores del PEP deberán actualizar sus datos ante Migración Colombia”, 3 de julio de 2018, <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/julio-2018/7714-a-partir-de-hoy-venezolanos-portadores-del-pep-deberan-actualizar-sus-datos-ante-migracion-colombia> (consultado el 13 de agosto de 2018).



Un grupo de “caminantes” venezolanos cargan sus pertenencias tras dejar la ciudad fronteriza Cúcuta, en Colombia, el 29 de julio de 2018. Cada día, cientos de venezolanos emprenden a pie hacia otras ciudades en Colombia, Ecuador y Perú. © 2018 Human Rights Watch

habían registrado en un censo gubernamental, y también reguló la inscripción de sus hijos en escuelas⁴⁹.

Muchos venezolanos en Colombia que no se registraron con el gobierno todavía se encuentran en condición irregular y enfrentan múltiples dificultades. En mayo, las autoridades señalaron que más de 2.700 venezolanos habían “decidido regresar voluntariamente a su país” para “no ser sujetos de medidas sancionadoras” por parte de las autoridades colombianas por no tener permiso para permanecer en el país⁵⁰. No

⁴⁹ Presidencia de Colombia, “442.462 venezolanos identificados en registro RAMV recibirán regularización temporal”, 13 de junio de 2018, <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180613-442462-venezolanos-identificados-en-registro-RAMV-recibiran-regularizacion-temporal> (consultado el 13 de agosto de 2018); Presidencia de Colombia, Decreto 1288, 25 de julio de 2018, <https://veecolombia.wordpress.com/category/decretos-presidenciales/> (consultado el 13 de agosto de 2018); Inmigración Colombia, Resolución 2033, 2 de agosto de 2018; Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Resolución 6370, 1 de agosto de 2018 (copias en los registros de Human Rights Watch).

⁵⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Cerca de mil procedimientos de control y verificación adelanta el Grupo Especial Migratorio (GEM) cada mes”, 10 de mayo de 2018,



“Caminantes” venezolanos descansan en una carpa de la Cruz Roja Colombiana, donde reciben agua y comida, el 29 de julio de 2018. Cada día, cientos de venezolanos emprenden a pie hacia otras ciudades en Colombia, Ecuador y Perú. © 2018 Human Rights Watch

obstante, fuentes creíbles que pidieron no ser citadas y que han estado dando seguimiento a la situación cuestionaron que esos regresos fueran realmente voluntarios y señalaron a Human Rights Watch que numerosos venezolanos habían sido interceptados, obligados a subir a un camión y conducidos hasta la frontera⁵¹.

En 2018, el gobierno federal de **Brasil** desplegó las fuerzas armadas en la frontera con Venezuela para responder a la inmigración venezolana, incluso para implementar las políticas humanitarias brasileñas. En cooperación con las agencias de la ONU, han instalado un centro en la frontera donde los venezolanos pueden solicitar asilo o un permiso de residencia especial, y obtener vacunas y tratamiento médico de emergencia.

<http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/mayo-2018/7269-cerca-de-mil-procedimientos-de-control-y-verificacion-adelanta-el-grupo-especial-migratorio-gem-cada-mes>, (consultado el 13 de agosto de 2018).

⁵¹ Entrevistas de Human Rights Watch, nombres bajo reserva, Bogotá, 6 y 7 de junio de 2018. También en la prensa se expresaron señalamientos similares. Véase también “As Venezuela exodus swells, more migrants face removal”, *Associated Press*, 12 de mayo de 2018, <https://www.apnews.com/6ef899cb6ba54d7ea71de07f0bde23f4> (consultado el 13 de agosto de 2018).

Además, en conjunto con ACNUR, el gobierno federal abrió 10 albergues para alojar venezolanos en el estado de Roraima, al norte del país. Al momento de redactar este informe, más de 4.000 venezolanos se encontraban viviendo en estos albergues, y dos más se encontraban bajo construcción. Un programa en curso para trasladar venezolanos a otras partes del país ha sido lentamente implementado; al 28 de agosto de 2018 solo 820 venezolanos habían sido reubicados en otras partes de Brasil⁵².

⁵² Entrevista de Human Rights Watch con personal de las fuerzas armadas desplegado en Pacaraima, Pacaraima, 25 de agosto de 2018; Entrevista de Human Rights Watch con personal de ACNUR, Boa Vista, 24 de agosto de 2018.

Los caminantes venezolanos

Más de 200 venezolanos emprenden el trayecto a pie desde la frontera entre Colombia y Venezuela cada día para intentar llegar a su destino final, ya sea ciudades en Colombia u otros países de la región.

Human Rights Watch entrevistó a varios venezolanos que caminaban al costado de la carretera, incluidas mujeres y niños. Por ejemplo, Rosa Márquez (seudónimo), de 25 años, que caminaba con su hija de seis años, dijo que se había ido de Maracay, su localidad natal en Venezuela, porque no podía comprar suficiente comida para alimentar a su familia ni medicamentos para tratar los cálculos renales de su hija. Márquez y su hija viajaron a través de Venezuela en autobús durante horas y cruzaron la frontera con Colombia en dirección a Medellín, donde las esperaba el padre de la niña. Pero sin documentos para permanecer legalmente en Colombia, no pudieron comprar un pasaje de autobús y decidieron caminar hasta una localidad desde donde viajarían a Medellín. El camino, que pasa incluso por tramos donde hay temperaturas heladas, demora más de 47 horas a pie⁵³.

Un censo realizado en julio por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas determinó que los venezolanos que salen del país a pie caminan un promedio de 16 horas por día, en general durante 13 días. Muchos caminan porque no tienen la documentación legal requerida, mientras que otros no pueden pagar el costo del pasaje de autobús. Unos pocos tenían suficientes recursos para cubrir los trayectos, muchos no tenían suficiente para comer y más del 90 % dormía en la calle⁵⁴.

⁵³ Entrevista de Human Rights Watch con Rosa Márquez (seudónimo), Norte de Santander, 29 de julio de 2018.

⁵⁴ Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, “Informe de la situación humanitaria de los migrantes venezolanos en tránsito peatonal en Norte de Santander”, sin fecha (copia en los registros de Human Rights Watch).

La Cruz Roja colombiana ha instalado tiendas en algunos lugares al costado de la carretera. En una de esas tiendas, se detienen cerca de 80 venezolanos por día para tomar agua, comer galletas, descansar y hacer llamadas telefónicas, nos dijo una voluntaria⁵⁵.

El Caribe

En el Caribe, donde varios gobiernos tienen estrechos vínculos con el gobierno venezolano y dependen económicamente de éste, ningún país ha establecido oficialmente un permiso especial que permita que ciudadanos venezolanos permanezcan legalmente, y la mayoría de los países no tienen leyes que regulen el proceso de solicitud de asilo. La inmigración venezolana ha tenido un impacto especialmente contundente en las islas del Caribe Sur de Trinidad y Tobago, Aruba y Curazao, debido a su proximidad geográfica con Venezuela, a que su territorio es más pequeño y a que su capacidad de absorber a inmigrantes es limitada⁵⁶.

Entre los principales problemas que enfrentan los venezolanos en el Caribe se incluyen los siguientes:

- **Trinidad y Tobago:** No existe un marco jurídico que regule el proceso de solicitud de asilo ni los derechos de los refugiados. En 2014, el gobierno emitió una política sobre refugiados que todavía está en proceso de implementación. Cerca de 4.000 de los 40.000 venezolanos que se estima que habría en la isla habían pedido asilo hasta agosto de 2018⁵⁷.

Una organización no gubernamental local llamada Living Water Community actúa como punto de contacto para los solicitantes de asilo en representación de ACNUR. A todos los solicitantes de asilo y refugiados se les emite un certificado de solicitante de asilo de ACNUR. Quienes tienen estos certificados pueden permanecer en el país, pero no se les permite trabajar.

⁵⁵ Entrevista de Human Rights Watch con voluntaria de la Cruz Roja colombiana, Norte de Santander, 29 de julio de 2018.

⁵⁶ A menos que se indique lo contrario, la información presentada en esta sección está basada en entrevistas realizadas por Human Rights Watch en junio, julio y agosto de 2018 a expertos que conocen las condiciones en los respectivos países; en todos los casos, los expertos pidieron no ser identificados.

⁵⁷ ACNUR, "Venezuela situation portal".

Aunque anteriormente los venezolanos podían obtener atención médica e inscribir a sus hijos en la escuela primaria, Human Rights Watch ha recibido información creíble de por parte de múltiples fuentes que solicitaron permanecer anónimas de que las autoridades locales han desestimado certificados emitidos por ACNUR y han detenido a personas que contaban con ellos. En abril, en un incidente aparentemente aislado, 82 ciudadanos venezolanos, incluidos algunos que contaban con los certificados de ACNUR y otros que habían declarado su intención de solicitar el estatus de refugiados, fueron enviados de regreso a Venezuela por las autoridades inmigratorias⁵⁸.

El 9 de abril de 2018, policías uniformados realizaron una redada en el puerto de ingreso en San Fernando, y detuvieron a la ciudadana venezolana Isabel Gabriela González Herrera. González Herrera, que había llegado a Trinidad y Tobago un mes antes, se encontraba allí para entregar una bolsa con alimentos a otros venezolanos que se la llevarían a su hijo de 4 años en Venezuela, contó un testigo que habló con Human Rights Watch. González Herrera fue llevada a una dependencia policial, donde un funcionario inmigratorio le pidió que exhibiera alguna constancia de su estatus legal en el país. Ella fue detenida por no tener tal constancia. El 12 de mayo, González Herrera fue llevada ante un juez inmigratorio y condenada a un año de prisión y al pago de 18.000 dólares de Trinidad y Tobago (aproximadamente 2.700 dólares estadounidenses), a pesar de contar con un certificado de asilo emitido por ACNUR. González Herrera se encontraba en una cárcel de máxima seguridad al momento de redacción de este informe⁵⁹.

⁵⁸ ACNUR, “ACNUR lamenta las deportaciones de personas venezolanas desde Trinidad y Tobago”, 23 de abril de 2018, <http://www.acnur.org/noticias/press/2018/4/5af2ea68b/acnur-lamenta-las-deportaciones-de-personas-venezolanas-desde-trinidad-y-tobago.html> (consultado el 13 de agosto de 2018).

⁵⁹ Entrevistas de Human Rights Watch por servicio de mensajería con un testigo de la detención, que también estuvo presente en la audiencia judicial, y con un familiar, julio-agosto de 2018; copia del certificado de pedido de asilo de González Herrera en los registros de Human Rights Watch.

- **Curazao:** En julio de 2017, el gobierno anunció públicamente que había asumido la responsabilidad, anteriormente ejercida por ACNUR, de registrar a los solicitantes de asilo y emitir los correspondientes certificados. Sin embargo, según la información que obtuvo Human Rights Watch, el gobierno de Curazao no ha emitido ni un sólo certificado desde entonces, a pesar de que cientos de venezolanos han solicitado una entrevista para pedir asilo allí.

Aunque Curazao no está obligada por la Convención de 1951 ni por su Protocolo de 1967, como país integrante de los Países Bajos, sí está alcanzada por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). El artículo 3 del CEDH impide la devolución (*refoulement*) en casos de tortura o trato inhumano, lo cual incluye algunos casos de falta de acceso a atención médica. El gobierno de los Países Bajos debe responder por las violaciones del CEDH que ocurran en Curazao, y esto incluye las deportaciones que contravengan las disposiciones sobre no devolución del artículo 3.

Human Rights Watch ha recibido señalamientos creíbles de distintas fuentes que pidieron que se preserve su anonimato que indican que las autoridades de Curazao realizan asiduamente redadas inmigratorias, hostigan verbal y físicamente a ciudadanos venezolanos y los detienen por períodos indefinidos en condiciones inhumanas y sin acceso a abogados. También indican que las autoridades han deportado a algunos venezolanos que intentan pedir asilo, incluidas personas cuyas pretensiones podrían cumplir los requisitos para recibir protección conforme al artículo 3 del CEDH, y han presionado a padres detenidos para que informaran a las autoridades dónde están sus hijos y poder así deportarlos juntos.

Estas fuentes manifestaron asimismo que legalmente se permite que los niños venezolanos asistan a la escuela, pero que en la práctica enfrentan obstáculos para ser inscriptos y algunos temen ir a la escuela ya que las autoridades han realizado redadas para llevarse a niños y niñas de estos establecimientos.

Santiago Hernández (seudónimo), de 19 años, desertó de las Fuerzas Armadas venezolanas luego de ser testigo de abusos por parte del personal militar. El 17 de agosto de 2018 salió de Venezuela en bote, en dirección hacia Curazao, temiendo represalias por desertar y luego de haber sido testigo de los abusos. Esa noche, autoridades de Curazao lo arrestaron en aguas territoriales, presuntamente por ingresar ilegalmente. Hernández les dijo a las autoridades que pretendía pedir asilo, pero se negaron a escucharlo y lo detuvieron. Durante su detención, intentó solicitar asilo nuevamente, pero los guardias le dijeron que, en vez de ello, llame al consulado venezolano. De forma encubierta consiguió un celular y llamó a un abogado, quien presentó una solicitud de asilo en su nombre el 21 de agosto, de acuerdo a documentación revisada por Human Rights Watch. Su abogado le dijo a Human Rights Watch que Hernández fue interrogado por dos días, y el 27 de agosto autoridades inmigratorias le pidieron firmar documentos en holandés, idioma que no comprende. Hernández permanece en detención inmigratoria en Curazao al tiempo de la redacción de este informe⁶⁰.

- **Aruba:** Los ciudadanos venezolanos pueden pedir asilo y los solicitantes de asilo inscriptos ante el gobierno pueden acceder a un permiso de trabajo y trabajar legalmente. Los hijos de solicitantes de asilo pueden inscribirse en escuelas, aunque se ha alertado sobre hechos de discriminación y su inscripción está supeditada a que cuenten con seguro de salud, cuyo costo es elevado. Los venezolanos en Aruba –que también es un país que integra los Países Bajos– podrían reunir las condiciones para obtener protección internacional como refugiados al amparo del Protocolo de 1967 de la Convención de 1951 (a la cual ha adherido Aruba) y están protegidos frente a la posibilidad de devolución en virtud del artículo 3 del CEDH.
- **Guyana:** Se estima que 15.000 ciudadanos venezolanos viven en el país, y que un número incluso mayor transita regularmente entre Venezuela y Guyana. Los

⁶⁰ Entrevista telefónica de Human Rights Watch con el abogado de Santiago Hernández, 25 de agosto de 2018, y por servicio de mensajería online, 27 de agosto de 2018; copia del pedido de asilo de Hernández en los registros de Human Rights Watch.

venezolanos en Guyana tienen acceso a la atención pública de la salud, y esa es una de las principales razones por las cuales entran y salen del país. En general los niños pueden asistir a la escuela, aunque algunos encuentran obstáculos debido a que no hablan inglés. El Gobierno de Guyana ha otorgado a ciudadanos venezolanos permisos *ad-hoc* para permanecer por períodos de tres meses, y manifestó que ratificaría diversos instrumentos internacionales sobre refugiados, pero no existen políticas o leyes sobre refugiados ni tampoco ningún otro marco jurídico que aporte claridad sobre cuáles son las alternativas legales que tienen los venezolanos para pedir asilo o vivir en el país.

- **República Dominicana:** Aunque existe en el país una ley que reglamenta el proceso de asilo, varios venezolanos de una organización que asiste a inmigrantes y solicitantes de asilo de esa nacionalidad en el país dijeron a Human Rights Watch que, en la práctica, les resulta difícil presentar tales solicitudes. Entre los obstáculos que denunciaron se incluyen un plazo demasiado breve para presentar la solicitud, de 15 días desde que llegan al país, la obligación de hacerlo en la ciudad capital y la exigencia de presentar documentos que no tienen.

Human Rights Watch también ha recibido señalamientos creíbles por parte de varias fuentes que pidieron mantener el anonimato de detenciones de personas que “parecen venezolanas” y de deportaciones realizadas sin garantías de debido proceso ni una evaluación adecuada de las necesidades de protección. Los venezolanos detenidos no tienen acceso a asesoramiento legal, no pueden impugnar legalmente la detención y permanecen en esa situación por tiempo indefinido hasta que el gobierno de la República Dominicana los deporta o ellos mismos paguen su pasaje, conforme lo refirieron a Human Rights Watch fuentes creíbles. No se permite que ACNUR ni organizaciones no gubernamentales ingresen al centro donde están detenidos, y esto limita su posibilidad de dar seguimiento a la situación de estas personas y brindarles apoyo.

Human Rights Watch también ha recibido información creíble de que ciudadanos venezolanos están realizando viajes peligrosos para trasladarse a islas del Caribe Sur, a una corta distancia en barco desde el territorio continental de Venezuela, y que esto ha

provocado naufragios y muertes en el mar⁶¹. En enero de 2018, se produjeron los primeros casos confirmados de venezolanos que murieron en el mar intentando llegar a Curazao, y llegaron restos de los cuerpos de estas personas a las costas de la isla. La voluntad de emprender trayectos riesgosos suele ser común en situaciones en que los refugiados no tienen vías lícitas para el acceso, y los ciudadanos venezolanos han encontrado obstáculos para ingresar y permanecer de manera ordenada y legal en estas islas.

Estados Unidos y España

En **Estados Unidos**, los venezolanos se han convertido en la nacionalidad con mayor cantidad de solicitudes de asilo. Hasta junio de 2018, había más de 72.000 solicitantes de asilo venezolanos en Estados Unidos⁶². Entre 2011 y 2016, la tasa de denegación de solicitudes de asilo presentadas por ciudadanos venezolanos fue del 46,4 %, un 3,4 % inferior a la tasa de rechazo de los solicitantes de asilo de todas las nacionalidades (49,8 %) durante ese mismo período⁶³. Human Rights Watch no ha podido obtener estadísticas más recientes sobre las tasas de rechazo de solicitudes de asilo planteadas por venezolanos.

Un total de más de 26.000 venezolanos son solicitantes de asilo en **España**⁶⁴. Los venezolanos representan la nacionalidad con mayor cantidad de solicitudes de asilo en España. No obstante, apenas el 1 % de los venezolanos que pidieron asilo allí obtuvieron protección, indica la Comisión Española de Ayuda al Refugiado⁶⁵.

Esta baja proporción de otorgamiento del estatus de refugiado hace dudar de que las autoridades, incluidos los jueces que resuelven asuntos migratorios, estén considerando

⁶¹ Véase también “They be pirates. An old scourge is reappearing in the Caribbean”, *Washington Post*, 12 de agosto de 2018, https://www.washingtonpost.com/graphics/2018/world/pirates-return-to-the-caribbean/?noredirect=on&utm_term=.be52877c7069 (consultado el 14 de agosto de 2018).

⁶² ACNUR, “Venezuela situation portal”. Véase también Departamento de Seguridad Nacional, “Refugees and Asylees” [Refugiados y asilados], sin fecha, <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/refugees-asylees> (consultado el 14 de agosto de 2018); USCIS, “Leading Nationalities for Asylum Applications Filed with USCIS, March 2018,” https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/Outreach/Notes%20from%20Previous%20Engagements/PE_D_AsylumOfficeWorkloadMarch2018.pdf (consultado el 13 de agosto de 2018).

⁶³ Transactional Records Clearinghouse, “Continued Rise in Asylum Denial Rates: Impact of Representation and Nationality”, Cuadro 4, <http://trac.syr.edu/immigration/reports/448/> (consultado el 8 de agosto de 2018).

⁶⁴ ACNUR, “Venezuela situation portal”.

⁶⁵ Comisión Española de Ayuda al Refugiado, “15 reveladores datos sobre las personas refugiadas”, 18 de junio de 2018, <https://www.cear.es/15-datos-sobre-las-personas-refugiadas/> (consultado el 13 de agosto de 2018).

todas las causas que podrían justificar que los venezolanos teman volver a su país como motivos legítimos para conceder el asilo.

Recomendaciones

A fin de garantizar de manera efectiva los derechos de los venezolanos que huyen de su país, los Estados deberían garantizar que se consideren todas las pretensiones de asilo de manera minuciosa e individualizada. En este proceso, deberían tomar en cuenta las recomendaciones emitidas recientemente por ACNUR y la CIDH.

En consonancia con las recomendaciones de ambos órganos, los Estados deberían además considerar adoptar otros mecanismos legales para brindar protección y estatus legal a los venezolanos que posiblemente no reúnan los requisitos establecidos por el derecho interno para ser reconocidos como refugiados, pero que enfrentarían severas dificultades si son regresados a Venezuela y tienen una necesidad urgente de protección humanitaria en los países a los que han migrado.

Específicamente, dada la magnitud y la complejidad de la migración venezolana en la región, los gobiernos deberían adoptar una respuesta colectiva y concertada. En particular, los gobiernos deberían considerar la adopción de las siguientes medidas:

- Un régimen regional de protección temporal que le otorgue a todos los venezolanos estatus legal por un período determinado de tiempo, al menos mientras se evalúan sus solicitudes particulares de protección; y
- Un mecanismo regional para distribuir los costos financieros y la recepción de los venezolanos que huyen de su país sobre la base de criterios equitativos de distribución.

Los gobiernos que han adoptado nuevas medidas que exigen que los venezolanos presenten pasaportes válidos para obtener determinados tipos de estatus inmigratorio legal deberían procurar de inmediato que esto no impida nunca que los venezolanos que no tienen esos documentos puedan solicitar que se los reconozca como refugiados. En general, y en vista de las dificultades que enfrentan numerosos venezolanos para obtener pasaportes, los gobiernos deberían considerar si hay medios menos exigentes para verificar la identidad y nacionalidad de los venezolanos que pretenden ingresar al país.

Los gobiernos también deberían buscar alternativas a la detención para los solicitantes de asilo; impedir la detención arbitraria o prolongada cuando ella sea utilizada, la cual debe

constituir una medida de último recurso; y permitir que organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales accedan a los centros de detención migratoria para dar seguimiento a las condiciones de detención y asegurar el acceso a protección.

Por último, el Reino de los Países Bajos debería asegurar que el trato impartido a los ciudadanos venezolanos en Curazao y Aruba sea acorde con sus obligaciones internacionales, incluida la disposición sobre no devolución establecida en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Asimismo, es crucial que se sigan impulsando estrategias multilaterales para abordar las causas fundamentales que provocan que tantos venezolanos huyan de su país. Tales estrategias deberían incluir adoptar y aplicar sanciones específicas, como la inmovilización de activos y la cancelación de visas, contra funcionarios venezolanos clave implicados en graves violaciones de derechos humanos, y exigir que los responsables por violaciones de derechos humanos sean llevados ante la justicia. Estas sanciones no tienen un impacto generalizado en la población y no exacerban la grave situación humanitaria de los venezolanos.

Durante el 38.º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en junio de 2018, Perú pronunció una declaración conjunta en representación de un grupo interregional de 53 países, en la cual manifestó preocupación por la crisis humanitaria y de derechos humanos en Venezuela, e instó a que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos siguiera informando sobre la situación. En el próximo 39.º período de sesiones del Consejo, que tendrá lugar en septiembre, los miembros del Grupo de Lima deberían presentar —para su adopción en ese momento por el Consejo— una resolución que exija que la Oficina del Alto Comisionado informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, y que estos informes se presenten ante el Consejo para que los trate.

Un caso similar relevante: Zimbabwe

Aunque cada situación tiene sus particularidades, hay algunos paralelismos destacables entre este éxodo venezolano y una huida similar de ciudadanos de Zimbabwe que tuvo lugar en la década de 2000.

Como se indica en el informe de 2008 de Human Rights Watch “Neighbors in Need: Zimbabweans Seeking Refuge in South Africa” [Vecinos necesitados: zimbabuenses que buscan refugio en Sudáfrica], una profunda crisis económica provocada por las políticas gubernamentales perjudiciales del partido ZANU-PF del Presidente Robert Mugabe, sumada a la opresión de la oposición política, hizo que cientos de miles de zimbabuenses tuvieran que huir a países vecinos⁶⁶.

La combinación de estos factores económicos y políticos obligó a muchos zimbabuenses a irse del país, sobre todo a Sudáfrica, pero también a Botsuana, Mozambique y Zambia. A principios de 2008, había en Sudáfrica entre 1 y 1,5 millones de zimbabuenses. Casi todos ingresaron al país y permanecieron allí sin documentación. Los motivos que llevaron a los zimbabuenses a huir fueron múltiples. Algunos temían ser perseguidos porque se oponían políticamente al gobierno del ZANU-PF o se los percibía como opositores, mientras que otros tuvieron que irse por quedar en situación de indigencia a causa de las precarias condiciones económicas. Las personas entrevistadas en ese entonces para el informe de 2008 de Human Rights Watch indicaron que, al igual que sostienen hoy muchos venezolanos, no tenían intención de regresar a Zimbabwe mientras siguiera la crisis.

En ese entonces, Human Rights Watch sostuvo que la mayoría de estos zimbabuenses cumplían los requisitos de la definición de la Convención sobre los Refugiados de 1951 o de la definición más general en la Convención sobre los Refugiados en África, que al igual que la Declaración de Cartagena en América Latina, reconoce como refugiados a personas que huyen de acontecimientos que desestabilizan gravemente el orden público, entre otros motivos. Sin embargo, por motivos prácticos, recomendó que la solución más realista y eficaz sería que Sudáfrica adoptara un “estatus de exención temporaria de los

⁶⁶ Human Rights Watch, *Neighbors in Need: Zimbabweans Seeking Refuge in South Africa*, junio de 2008, <https://www.hrw.org/reports/2008/southafrica0608/> (consultado el 13 de agosto de 2018).

requisitos inmigratorios para los zimbabuenses”. Human Rights Watch sostuvo que tal estatus permitiría regularizar provisoriamente la situación de todos los zimbabuenses en Sudáfrica por un período de tiempo determinado, posibilitaría que terminaran las deportaciones de zimbabuenses y concedería a todos los ciudadanos de Zimbabue en Sudáfrica el derecho a trabajar durante ese período.

Aunque demoró varios meses, en 2009 el gobierno sudafricano respondió a las altas cifras de zimbabuenses que habían llegado al país emitiendo un “permiso de dispensa especial” a los zimbabuenses en el país, y este proceso para la obtención de visas ha seguido estando vigente por distintos períodos hasta hoy.

Agradecimientos

La investigación y redacción de este informe estuvieron a cargo de Tamara Taraciuk Broner, investigadora sénior de la División de las Américas, en consulta con Bill Frelick, director del Programa sobre Refugiados, y Chris Albin-Lackey, asesor legal sénior de Human Rights Watch, quienes además revisaron y editaron el informe. Asimismo, el documento fue revisado y editado por José Miguel Vivanco, director ejecutivo de la División de las Américas, Daniel Wilkinson, director adjunto de la División de las Américas; Juan Pappier, investigador de las Américas; Aisling Reidy, asesora legal sénior; y Joseph Saunders, subdirector de programas. La investigadora de la División de las Américas Mirte Postema y los pasantes de esa misma división Santiago Menna, Julian Piacente y Christine Vlastic fueron de gran ayuda para la investigación. Delphine Starr y Megan Monteleone, asociadas de la División de las Américas, brindaron apoyo logístico. El informe fue preparado para la publicación por Fitzroy Hepkins, gerente administrativo; y José Martínez, coordinador administrativo sénior. Fue traducido al español por Gabriela Haymes.

Human Rights Watch quisiera agradecer a cada uno de los abogados y activistas que entrevistamos por proporcionar sus reflexiones y aportar información valiosa para este informe. Agradecemos especialmente a los expertos que dan seguimiento a la situación de la inmigración venezolana y pidieron no ser citados para preservar la posibilidad de seguir llevando adelante su labor.

Human Rights Watch desea expresar un especial agradecimiento a todos los venezolanos que nos transmitieron generosamente sus historias, con la esperanza de que ello contribuyera a asegurar una mayor protección de sus derechos y los derechos de otras personas en situación similar.

EL ÉXODO VENEZOLANO

Urge una respuesta regional ante una crisis migratoria sin precedentes

La emigración masiva de venezolanos ha generado la mayor crisis migratoria en la historia reciente de América Latina.

El éxodo venezolano analiza dónde viven los más de 2,3 millones de venezolanos que se han ido del país desde 2014, las condiciones que enfrentan, su posibilidad de regularizar su estatus migratorio en el exterior y los estándares internacionales aplicables que deberían orientar la respuesta de los países de acogida.

La crisis política, económica, de derechos humanos y humanitaria en Venezuela genera una multiplicidad de factores que provocan que los venezolanos se vayan del país y que no puedan o no deseen regresar. Algunas de las personas que huyen pueden ser consideradas refugiadas. Otras tal vez no lo sean, pero enfrentarían enormes dificultades si fueran devueltas a Venezuela y tienen una necesidad urgente de protección en los países a los cuales migraron.

Muchos gobiernos han hecho esfuerzos significativos para recibir a los venezolanos. Sin embargo, recientemente algunos gobiernos han adoptado medidas regresivas que hacen más difícil para los venezolanos solicitar estatus legal.

Cientos de miles de venezolanos se encuentran en una situación migratoria irregular, lo cual menoscaba gravemente su posibilidad de obtener un permiso de trabajo, enviar a sus hijos a la escuela y acceder a servicios de salud. Ello los vuelve más vulnerables a la explotación y al abuso.

Dada la magnitud y la complejidad de la migración venezolana en la región, los gobiernos deberían adoptar una respuesta uniforme, colectiva y concertada. Deberían considerar la adopción de un régimen regional de protección temporal que le otorgue a todos los venezolanos estatus legal similar, un mecanismo regional para distribuir los costos financieros y la recepción de los venezolanos que huyen de su país, y estrategias multilaterales contundentes para abordar la raíz del problema que lleva a tantos venezolanos a huir de su país.



Policías colombianos frente a filas de personas que intentan cruzar de Venezuela a Colombia por el puente internacional Simón Bolívar en Cúcuta, Colombia. 24 de enero de 2018.

© 2018 Carlos García Rawlins/Reuters