



Flujo venezolano y derecho al refugio en Colombia

RESUMEN EJECUTIVO

El ingreso inesperado y masivo de personas provenientes de Venezuela a partir de 2016, ha puesto a prueba un sistema colombiano de refugio diseñado en función de pequeñas cantidades de solicitudes individuales y sin un claro enfoque de protección internacional.

Por otra parte, Colombia presenta la paradoja de ser el mayor país receptor de población venezolana y, al mismo tiempo, contar con muy pocas solicitudes de refugio y registrar una de las menores tasas de reconocimiento de personas refugiadas en la región.

En consideración de estos elementos, el objetivo de la investigación es establecer el estado del sistema de refugio en Colombia, a partir del análisis de la correspondencia entre los estándares internacionales y las políticas y prácticas nacionales, así como la identificación de los elementos que favorecen o desestimulan la solicitud y el reconocimiento de la condición de refugiado.

Colombia ha brindado una respuesta pragmática, caracterizada por una política de puertas abiertas que debe ser valorada. Sin embargo, ese pragmatismo ha dado lugar a opciones dispersas, cuya mayor expresión es la existencia de ocho modalidades de permisos especiales de permanencia (PEP). Tal dispersión, producto de una apuesta a corto plazo sobre la presencia de personas venezolanas en Colombia, se ha convertido en un obstáculo para la incorporación del fenómeno de movilidad humana venezolana en las políticas públicas a mediano y largo plazo. El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) buscó poner orden en la diversidad de PEP, otros permisos y personas en condición irregular, unificando a todas las personas que no tenían visa bajo una sola categoría, como es el PPT.

Sin embargo, esta respuesta estuvo marcada por tres características: temporalidad, enfoque migratorio e inconsistencia política. Si bien tal respuesta resultaba idónea para afrontar momentáneamente la inesperada situación, urge desarrollar una respuesta acorde con las características del fenómeno, desde una perspectiva de protección y con visión de largo plazo, a fin de superar el conjunto de carencias y limitaciones que se detallan a lo largo de este informe.

Entre las principales limitaciones identificadas en el estudio se encuentran (1) predominio del enfoque punitivo sobre el de protección; (2) falta de adaptación de la CONARE a la magnitud y naturaleza de la demanda, (3) hermetismo de la Cancillería; (4) papel limitado de la Defensoría del Pueblo; (5) dispersión de la respuesta; (6) prevalencia de un enfoque migratorio; y (7) generalización de la actitud sancionatoria.

El Estado colombiano no ha priorizado la aplicación de la figura del refugio a la hora de atender el fenómeno de movilidad humana proveniente de Venezuela y que tampoco los migrantes de nacionalidad venezolana han optado de manera masiva por este derecho contemplado en los convenios internacionales suscritos por Colombia. Las autoridades colombianas han escogido más bien abordar el estatus de un importante sector de la población venezolana que se encuentra en el país a través de instrumentos *ad hoc* como fue el del Permiso Especial de Permanencia (PEP).

El ETPV tampoco favorece la aplicación de la figura del refugio, en la medida en que se trata de un mecanismo de regularización masiva, sin enfoque de protección.

Colombia no carece de experiencia en lo que respecta a responder a los requerimientos de población con necesidad de protección internacional; en tal sentido el manejo de necesidades de atención y asistencia para los desplazados internos y otras víctimas del conflicto puede brindar enseñanzas aplicables a la población proveniente de Venezuela, salvando las diferencias referentes a la condición migratoria.

La movilidad humana venezolana en la actualidad se caracteriza por su naturaleza masiva y mixta, producto de una situación de emergencia humanitaria compleja. No obstante, la orientación predominantemente migratoria que le ha dado Colombia al flujo de personas provenientes de Venezuela deja por fuera el enfoque de protección y la perspectiva de derechos, presentando una inconsistencia entre un discurso que reconoce la situación de violación masiva de derechos humanos que enfrenta Venezuela y una práctica que no ofrece opciones de protección acordes con las orientaciones dadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

A lo largo de los últimos años, a medida que aumenta el flujo de personas provenientes de Venezuela, las carencias de quienes salen del país vecino también son mayores. Paradójicamente, esta población que presenta mayores niveles de vulnerabilidad es la que se enfrenta con barreras más significativas, debido al enfoque migratorio de la respuesta. En este contexto, opciones como el PPT, resulta un mecanismo idóneo para abordar las necesidades de protección de quienes se encontraban en Colombia en condición irregular o con otros permisos temporales. No obstante, se trata de un mecanismo que impone limitaciones a los solicitantes de refugio, al presentarse como excluyente, poniendo a quienes tienen salvoconducto SC-2 en la disyuntiva entre proseguir de manera indefinida por esa ruta, sin garantía de derechos, o renunciar a la protección a cambio de acceso a derechos.

Existe una gran resistencia por parte de las autoridades de Colombia para facilitar la opción del refugio, lo cual se refleja, como se ha dicho, en el carácter disuasivo del procedimiento. Adicionalmente, se ha descartado la opción de conceder refugio *prima facie* mediante un procedimiento simplificado, alegando que el decreto que rige el procedimiento solo se refiere a tratamiento individual de las solicitudes. Sin embargo, el hecho de que el decreto haya sido recientemente modificado para extender la vigencia del salvoconducto evidencia que la norma es reformable, si existe la voluntad política para ello.

Una reserva menos formal y más política para no aplicar el reconocimiento *prima facie*, es el temor a un supuesto factor de atracción. Aunque el análisis detallado de este fenómeno escapa a las posibilidades de este estudio, las cifras en el caso de Brasil -país que ya ha reconocido a unas 46.000 personas venezolanas mediante procedimiento simplificado- no parecensustentar el temor sobre un posible efecto llamada.

A pesar de estas resistencias, la CONARE está aumentando el reconocimiento de refugiados según la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, lo cual obedece en buena medida al mayor uso de la definición por parte de las organizaciones que brindan apoyo a solicitantes de refugio. Este hecho evidencia el aprovechamiento de las recomendaciones formuladas por ACNUR en sus notas de orientación sobre el flujo de personas venezolanas por parte de las organizaciones, lo que les ha permitido igualmente ampliar sus posibilidades de argumentación en casos de litigio estratégico.

El aparato institucional colombiano enfrenta una serie de obstáculos para abordar adecuadamente la situación de las personas con necesidad de protección internacional procedentes de Venezuela. Entre estos obstáculos se encuentra el predominio de un enfoque punitivo sobre el de protección por parte de las autoridades migratorias, la falta de adecuación de la CONARE a la magnitud y naturaleza de la demanda y su exagerado hermetismo en el manejo de información, la limitada capacidad de respuesta de la Defensoría del Pueblo y la dispersión de la oferta de mecanismos de permanencia.

Como consecuencia de todo lo señalado anteriormente, se observa una limitada adecuación del marco normativo, las políticas y las prácticas para asegurar la vigencia de los principios mínimos que deben amparar a personas con necesidad de protección internacional, a saber: acceso al territorio y garantía de no devolución, acceso al procedimiento, expedición de documentos y acceso a derechos.

Al no ser considerada sujeto de protección internacional, la población proveniente de Venezuela ha sido víctima de rechazos en frontera, deportaciones, expulsiones y salidas “voluntarias”, en procedimientos en los que no hay o no se respeta el debido proceso, se invocan razones de seguridad nacional que anulan el derecho a la defensa y se evita el control mediante decisiones administrativas sumarias o extra-proceso. Es en estas circunstancias donde queda claro que el PPT no puede ser considerado como un mecanismo de protección, en la medida en que no protege contra la devolución, no facilita la obtención de documentos de viaje y requiere documentos del país de origen que no se le pueden pedir a una persona con necesidad de protección.

En lo que respecta al acceso al territorio, se identificaron los siguientes vacíos normativos: no existen formas complementarias de protección que protejan al solicitante de refugio contra la devolución; la legislación nacional no prescribe que no se rechazará en frontera al solicitante y que no se le penalizará por entrada o presencia irregulares; no hay una salvaguarda expresa en la norma que proteja al refugiado o al solicitante de refugio contra la deportación o expulsión, ni se establece que la persona sujeta a deportación o expulsión tiene derecho a solicitar asilo; no se contempla expresamente el principio de no penalización por entrada irregular; y, en el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados, no se contempla expresamente que estos no puedan ser rechazados, como tampoco aquellos sobre los que no haya certeza de su mayoría de edad.

En materia de acceso al procedimiento, la falta de conocimiento previo sobre la figura de refugio explica en parte la baja cantidad de solicitudes y la frecuencia de solicitudes extemporáneas. Además, al desconocer sus derechos, no presentan objeción ni solicitan protección cuando son interceptados y devueltos a territorio venezolano. Esta situación se ve agravada por la poca y en ocasiones ninguna información que las autoridades migratorias ofrecen sobre los procesos de refugio.

El acceso al procedimiento está condicionado por la fecha de ingreso (dos meses) y alegar extemporaneidad no es sencillo sin el acompañamiento de abogados de organizaciones dedicadas al tema, cuya labor a veces no es bien vista por los responsables de la determinación de la condición de refugiado (DCR).

Otra limitación a la accesibilidad está dada por la centralización del mecanismo. Si bien los funcionarios de Migración Colombia pueden recibir solicitudes de refugio en los Puestos de Control Migratorio, todas las solicitudes son canalizadas a la CONARE, entidad responsable por las decisiones sobre la DCR, cuya única sede está en Bogotá. Aunque es cierto que el

trámite se ha adecuado para que las solicitudes se realicen en línea, el mecanismo presenta barreras para personas que no tienen facilidades de acceso a internet (por razones económicas o culturales), debido a la complejidad del procedimiento y de los requisitos, así como a la ausencia de orientaciones precisas en los medios virtuales de la Cancillería.

El procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado se encuentra regulado por el Decreto 1067 de 2015 y la autoridad competente es la CONARE. Los términos corren solo para el solicitante, no para la CONARE, de tal suerte que, mientras el solicitante tiene dos meses desde su ingreso a Colombia para presentar la solicitud, no existen plazos para realizar la entrevista ni para decidir sobre la solicitud.

La expedición de documentos también presenta vacíos en normas, políticas y prácticas. La ausencia de documentos no solo se relaciona con los que acrediten identificación, sino otros que podrían servir de soporte para justificar la solicitud de refugio, como historia médica, historia laboral, etc.

El vencimiento del salvoconducto conduce a negación de derechos, debido a que en el sistema de asilo se mantiene una visión migratoria y punitiva que pone una mayor carga de requisitos y lapsos en el solicitante que en la administración.

Si bien el principio de legalidad implica que el documento del solicitante de la condición de refugiado -en este caso el salvoconducto- como sea reconocido por todas las autoridades, lo cierto es que el acceso a derechos para quienes se encuentran a la espera de DCR está limitado por las restricciones del salvoconducto como documento para acceder a empleo o movilizarse por el territorio. Al condicionar el acceso al empleo a una visa, se coloca al solicitante de refugio en una situación imposible, ya que el trámite de la visa exige requisitos que, por definición, no pueden ser exigidos a las Persona con Necesidad de Protección Internacional (PNPI), tales como: documentos vigentes, entrada por punto oficial de ingreso con sello en el pasaporte y pago de altas tasas para el estudio y obtención de la visa, así como la obtención de cédula. A lo anterior se agrega el hecho de que los costos de documentos en Colombia son los más elevados de la región.

Entre los vacíos a superar en esta materia se encuentran la consagración del principio de no discriminación por situación migratoria, el establecimiento de la gratuidad de la documentación para el refugiado o facilidades, incluyendo renovación periódica, el establecimiento de facilidades para el reconocimiento de diplomas de los refugiados y la necesidad de señalar en la legislación que el documento de identificación de los refugiados no establezca expresamente la condición de refugiado de su titular, para evitar discriminación y revictimización.

Las limitaciones del salvoconducto restringen el acceso a derechos que, de acuerdo con los estándares internacionales, deben ser disfrutados en igualdad de condiciones con otros extranjeros y con apego a los principios de igualdad y no discriminación en lo que respecta a los derechos a atención en salud, educación, unidad familiar, libertad de circulación, acceso a albergue y derecho al trabajo. En términos generales, el acceso a servicios institucionales de apoyo para el disfrute de derechos está asociado a la regularidad. Además, hay niveles considerables de demora en los procedimientos del Sisbén y no todas las PNPI pueden cumplir con los requisitos para regularizarse, por lo que quedan al margen de esta red institucional de apoyo.

En lo que respecta al acceso a derechos, la pérdida de institucionalidad y de cultura ciudadana como consecuencia de dos décadas de populismo autoritario en Venezuela, ha llevado a una lógica donde los derechos son vistos por los venezolanos como favores. Por otra parte, el fracaso del sistema de misiones que dismanteló las políticas públicas y convirtió la agenda social en un mecanismo de clientelismo y de control social y político, dejó a la población sin acceso a derechos e inmersa en una emergencia humanitaria sin precedentes. Como consecuencia de lo anterior, las personas que arriban a Colombia desde Venezuela no solo llegan con innumerables carencias por sus limitados recursos y bajo nivel educativo, sino con poca noción sobre sus derechos.

Son personas que vienen de un contexto de negación sistemática y generalizada de derechos, con la expectativa de encontrar en Colombia las oportunidades que Venezuela les negó. Esta, que es la esencia de los flujos de personas con necesidad de protección internacional en contextos de emergencia humanitaria, ha sido respondida por Colombia, primero como una catástrofe natural y luego como un fenómeno migratorio, pero con un enfoque poco desarrollado desde la perspectiva humanitaria y de derechos.

A todas las personas entrevistadas para esta investigación se les realizó la misma pregunta de cierre: ¿Es buena opción pedir refugio en Colombia? Hubo reacciones favorables y desfavorables, e incluso reacciones mixtas en una misma respuesta.

Frente a necesidades manifiestas, con perfiles que requieren protección, el refugio es visto como la única alternativa de protección internacional, aunque sea lenta, por lo que se considera que las personas deben apropiarse de esa única opción de protección a largo plazo, ya que los otros mecanismos son temporales y no protegen.

Refugiados y solicitantes de refugio por razones de persecución política, consideran que la condición de refugiado no ayuda mucho en el disfrute de derechos, más allá de la garantía de no devolución. Sin embargo, reconocen la existencia de políticas que pueden favorecer el disfrute de derechos, y atribuyen las limitaciones al hecho de que la información sobre dichas políticas a veces es desconocida por los funcionarios de menor rango, lo que dificulta su ejecución.

Finalmente, el estudio incorpora un cuerpo de recomendaciones en dos bloques. En primer lugar, se reconoce que en los últimos años Colombia se ha presentado ante sus vecinos de la región como un ejemplo a seguir en el manejo de la situación del flujo de población proveniente de Venezuela. Sin duda, el país ha desarrollado algunas experiencias e iniciativas que merecen ser destacadas, pero también es cierto que hay áreas en las que Colombia puede aprender de la experiencia de sus vecinos. Es por ello, por lo que el estudio explora mecanismos usados por otros países de la región para atender los vacíos identificados, ya que tales mecanismos pueden brindar opciones aplicables a la situación en Colombia. En segundo término, se presenta un conjunto de propuestas de modificación al Decreto 1067, tomando en cuenta que la PIM remite a dicho decreto en todo lo relativo al procedimiento para la DCR, y que a lo largo del estudio se evidencia que el mencionado decreto presenta una serie de carencias que deben ser corregidas, si se quiere ajustar la normativa colombiana a un enfoque de derechos para amparar a personas con necesidad de protección internacional.



SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

Acompañar • Servir • Defender

 lac.jrs.net |   @JRSLAC |  @JRS_LAC