

Desprotegidos

Impacto de la ausencia de servicios consulares en los derechos de la población venezolana en el exterior



Centro de Derechos Humanos
UCAB

Marzo 2021

Desprotegidos.

Impacto de la ausencia de servicios consulares en los derechos de la población venezolana en el exterior

**Centro de Derechos Humanos
Universidad Católica Andrés Bello
Caracas, marzo 2021**

Investigación:

Ligia Bolívar

Asistente de investigación:

Carlos Rodríguez

Foto portada

Fachada de la sede del consulado de Venezuela en Bogotá. Marzo 2021

Andrés Buitrago @andresbofotos

TABLA DE CONTENIDO

I.	Introducción	1
II.	El reto de obtener documentos en Venezuela	4
III.	Situación del servicio consular venezolano	12
	a. Consulados a cargo de representantes de Nicolás Maduro	12
	b. Representación del gobierno representado por la AN electa en el año 2015	15
	c. Países con representación dual	17
IV.	Impacto en derechos	19
V.	Medidas adoptadas por Estados receptores	30
VI.	Conclusiones y recomendaciones	36

I. INTRODUCCIÓN

A raíz de la declaración de un gobierno de transición en Venezuela el 23 de enero de 2019 y la designación, a partir del 29 de enero, de representantes diplomáticos ante más de 40 países y organismos multilaterales, se produjo una situación de ruptura de relaciones de varios Estados con el gobierno representado por Nicolás Maduro, que no se limitó al ámbito diplomático, sino que, en algunos casos, se extendió a las relaciones consulares.

Esta circunstancia ha traído como consecuencia que millones de ciudadanos venezolanos que se encuentran fuera del país y que residen en Estados que no cuentan con servicios consulares venezolanos, se enfrenten a una situación de indefensión jurídica, que también afecta a nacionales de estos Estados que residen en Venezuela.

La ausencia de servicios consulares que afecta a la población venezolana fuera del país impacta negativamente el ejercicio de sus derechos, debido a las restricciones para acceder a documentos que solo pueden ser emitidos por Venezuela, así como a la imposibilidad de realizar trámites ante las autoridades de los países receptores y la

ausencia de asistencia social, económica y legal en casos de emergencia.

Se trata de una situación que suele pasar desapercibida, especialmente para algunas entidades públicas y para la mayor parte del sector privado de los países receptores de población venezolana. Es por ello que el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH UCAB) decidió abordar este tema con el objetivo de dar a conocer la realidad que enfrentan las personas provenientes de Venezuela en el ejercicio de sus derechos, a causa de la ausencia de servicios consulares.

El hecho de que dos fuerzas políticas se presenten y sean reconocidas como legítimas por diferentes sectores de la comunidad internacional y ejerzan funciones de gobierno con pretensión de control administrativo sobre la población, constituye una situación atípica, cuya caracterización no es simple. En consecuencia, para efectos de este estudio se hará referencia a la representación de la administración de Nicolás Maduro y la representación del gobierno representado por la AN electa en el año 2015, como medio de identificación de los actores, sin que ello suponga una toma de partido por una posición.

Si bien el informe se enfoca en los problemas donde no hay servicios consulares, entrevistas realizadas permiten observar que, antes de la

crisis política de 2019, el servicio consular ya era deficiente, por lo que muchas personas enfrentan dificultades para obtener documentos y certificaciones requeridas por los países receptores. Salvo excepciones que se presentan en este informe, en general, la población venezolana en el exterior no se siente representada ni apoyada por su Estado.

Para la realización de esta investigación se realizaron entrevistas en países donde no existen servicios consulares de Venezuela y también en países donde existe una situación dual, en cuanto se desconoce a Nicolás Maduro y se produjo una ruptura de relaciones diplomáticas, pero se mantienen relaciones consulares con representantes de Maduro y del gobierno representado por la AN electa en el año 2015. El material para este informe se recopiló entre diciembre de 2020 y marzo de 2021.

El estudio, que estuvo a cargo de la profesora Ligia Bolívar, con la asistencia del abogado Carlos Rodríguez Pérez, comienza con una revisión de la situación actual de producción de ciertos documentos por parte del Estado Venezolano. Seguidamente, se presenta información sobre la situación y tipo de servicios que ofrecen los consulados que se encuentran en manos del gobierno de Nicolás Maduro, la oferta consular de las representaciones en manos del gobierno de representado por la AN electa en el año 2015 y el caso de representaciones duales. En tercer

lugar, se aborda el impacto que está generando la ausencia o limitación de servicios consulares en los derechos de la población venezolana. Posteriormente, se presentan las medidas adoptadas por los Estados receptores de población venezolana para paliar algunos efectos de la ausencia de documentos, para cerrar con un conjunto de conclusiones y recomendaciones dirigidas a los países receptores.

II. EL RETO DE OBTENER DOCUMENTOS EN VENEZUELA

El ejercicio de muchos derechos depende de la obtención de ciertos documentos, como la cédula o la partida de nacimiento para la identificación; el pasaporte para el libre tránsito internacional; la certificación de calificaciones y títulos para la educación y el trabajo, entre otros. Las restricciones al disfrute de derechos comienzan para muchos venezolanos en su propio país, en la medida en que el Estado no produce los documentos que está obligado a emitir o lo hace con extremada lentitud, lo cual genera barreras de acceso que solo parecen ser superables a través de actos de corrupción.

Un obstáculo que comenzó a manifestarse en 2018 y que afecta el primer escalón del derecho a la identificación es el acceso al certificado de nacido vivo. Para ese año la organización Centros Comunitarios de Aprendizaje (CECODAP) tuvo conocimiento de unos 30.000 bebés que no obtuvieron el certificado de nacimiento, solo en la región capital, proyectando que la cifra a nivel nacional podría alcanzar los 271.850 niños. Este certificado se realiza en un formulario conocido como EV-25 impreso en papel de seguridad. Este papel de seguridad, producido fuera del país, comenzó a escasear

en abril de 2018, prolongándose esta situación hasta octubre del mismo año¹.

Al no contar con el certificado de nacido vivo, el recién nacido no puede ser presentado ante el registro civil para obtener la partida de nacimiento, por lo que el Coordinador General de CECODAP no ha dudado en señalar que “El Estado en Venezuela no solo mata a los niños y niñas recién nacidos por la carencia de medicamentos. Además, mata a los niños civilmente al no garantizar su identificación al nacer”².

Un segundo escalón en el proceso de identificación es la inscripción del niño en el registro civil el cual debe realizarse dentro de los primeros 90 días posteriores al nacimiento³. Sin embargo, a causa de la escasez de planillas EV-25, ha aumentado el registro extemporáneo de niños, es decir, aquel que se realiza después de los 90 días establecidos por la ley⁴.

A lo anterior se suma el hecho de que, en el marco de las restricciones adoptadas a causa

El Estado en Venezuela no solo mata a los niños y niñas recién nacidos por la carencia de medicamentos. Además, mata a los niños civilmente al no garantizar su identificación al nacer.

Carlos Trapani, CECODAP

¹ CECODAP. Violación del derecho a la identidad de las niñas, niños y adolescentes en 2018. Julio, 2019. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/1mPrwHhWRnUHjZJuzfmDgzDGBwHlkxEpO>

² CECODAP. Carlos Trapani: “El Estado mata civilmente a los niños de Venezuela al no garantizar el derecho a la identidad”. Disponible en:

<https://cecodap.org/el-estado-mata-civilmente-a-los-ninos-de-venezuela-al-no-garantizar-el-derecho-a-la-identidad/>

³ Ley Orgánica de Registro Civil, artículo 86. Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, artículo 20.

⁴ Ver CECODAP. Violación del derecho a la identidad de las niñas, niños y adolescentes en 2018.

de la pandemia de COVID-19, se ha suspendido el servicio de registro civil, como consecuencia del estado de alarma decretado el 13 de marzo de 2020⁵ y prorrogado desde entonces cada 30 días, hasta la fecha de cierre de este informe. Pese a que la ley sobre la materia establece que, por tratarse de un servicio esencial, la actividad del registro civil debería tener "carácter regular, continuo, ininterrumpido y orientado al servicio de las persona"⁶, lo cierto es que se ha encontrado suspendido o con intermitencias desde que se adoptaron las medidas de prevención y contención de la pandemia afectando, entre otras cosas, el registro de nacimientos.

En agosto de 2020, CECODAP realizó un seguimiento a la situación de 13 oficinas de registro civil ubicadas en el Distrito Capital y el estado Miranda, encontrando que "que 38% de las oficinas de registro civil monitoreadas se encontraban abiertas, mientras que 62% estaban cerradas y sin atención al público"⁷.

El tercer escalón en el proceso de identificación es la cédula de identidad, que es expedida por el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME). A partir de los 9 años, todo niño debe

estar cedulaado. Entre los requisitos a presentar para la cedulaación se encuentran:

- Acta de Nacimiento original.
- Copia certificada del Acta de Nacimiento.
- Debe estar inserta en el Registro Civil.
- Debe contener los datos descritos en el art. 81 de la Ley Orgánica de Registro Civil.

Debido a las restricciones ya descritas con respecto al registro civil, es fácil deducir que puede ser complicado acceder a algunos de estos requisitos cuando los mismos no están siendo producidos por el Estado venezolano. De hecho, el CDH UCAB ha conocido casos de padres que han acelerado sus planes de migrar antes de que sus hijos cumplan los 9 años, a fin de no tener que cumplir con el requisito de la cédula. En estos casos, los niños han viajado con el pasaporte que habían obtenido en edades anteriores a los 9 años. Sin embargo, las consecuencias de esta decisión han sido contraproducentes, como se verá más adelante.

A partir de 2017 comenzaron a registrarse retrasos por falta de material para la cedulaación⁸. Esta situación se agravó en

⁵ Gaceta Oficial Extraordinaria número 6.519 del 13 de marzo de 2020

⁶ Ley Orgánica de Registro Civil, artículo 5.

⁷ CECODAP. Informe sobre el funcionamiento del registro civil en pandemia. Septiembre, 2020. Disponible en:

https://drive.google.com/drive/folders/15bRYOXdU1qSZKbk_nUV9N2BCIDif7jTu0

⁸ El Impulso. Usuarios del Saime denuncian falta de material e inoperancia. Disponible en:

<https://www.elimpulso.com/2017/01/24/usuarios-del-saime-denuncian-falta-material-e-inoperancia/>

septiembre de 2018, cuando el SAIME notificó que, a partir del 30 de julio de ese año, suspendería la emisión de cédulas de identidad hasta nuevo aviso, para quienes la sacaran por primera vez⁹. Cabe acotar que uno de los requisitos para sacar el pasaporte es tener cédula de identidad vigente.

El cuarto y más conocido escalón de esta serie de obstáculos a la identificación de los ciudadanos venezolanos es el pasaporte. Las dificultades para obtener un pasaporte comenzaron en 2016. Las barreras están relacionadas con diferentes variables tales como falta de material, fallas en la plataforma para la realización del trámite por internet y lentitud e incertidumbre en el proceso.

A fines de 2019 el SAIME incrementó el costo de un pasaporte en un 3500%, lo que convierte a este documento en el más costoso de la región, según Transparencia Venezuela¹⁰. El equivalente del costo del documento en dólares era para entonces de US\$ 203,44 por el pasaporte nuevo y US\$ 101,72 por la prórroga, lo cual resulta inalcanzable para la mayoría de la población, tomando en cuenta que, para el momento, el salario mínimo estaba por debajo de US\$ 10

mensuales y a la fecha de este informe se ubica en menos de un dólar, lo que supondría que una persona debería dedicar diecisiete años de salario mínimo para pagar las tasas de un pasaporte nuevo y ocho años y medio para pagar por una prórroga.

El 22 de marzo de 2021, fue publicado el Reglamento Parcial del Decreto-Ley de la Ley Orgánica de Identificación relativo a la expedición, renovación y prórroga de pasaportes¹¹, mediante el cual se establece que los pasaportes tendrán una vigencia de diez años. Sin embargo, esta disposición tendrá validez para los nuevos pasaportes que se emitan, con lo cual permanece la dificultad para quienes no están en la opción de obtener un nuevo pasaporte.

La suspensión del registro civil durante la pandemia ha traído otras consecuencias dentro de Venezuela para la emisión de documentos. Además del registro de nacimientos, según el artículo 3 de la ley sobre la materia, el registro civil tiene otras trece atribuciones que se encuentran suspendidas.

Ellas son:

- La constitución y disolución del vínculo matrimonial.

⁹ El Estímulo. Por “ajustes al sistema”, el Saime comenzará a trabajar el #7Ene. Disponible en: <https://elestimulo.com/por-ajustes-al-sistema-el-saime-comenzara-a-trabajar-el-7ene/>

¹⁰ Transparencia Venezuela. El Saime da un tiro de gracia a derechos a la identidad y al libre tránsito. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/el-saime-da-un-tiro-de-gracia-a-derechos-a-la-identidad-y-al-libre-transito/>

¹¹ Gaceta Oficial N° 42.092 del 22 de marzo de 2021.

- El reconocimiento, constitución y disolución de las uniones estables de hecho.
- La separación de cuerpos.
- La filiación.
- La adopción.
- La interdicción e inhabilitación.
- La designación de tutores o tutoras, curadores o curadoras y consejos de tutela.
- Los actos relativos a la adquisición, opción, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad venezolana y nulidad de naturalización.
- El estado civil de las personas de los pueblos y comunidades indígenas.
- Nombres y apellidos, lugar de nacimiento, lugar donde reside, según las costumbres y tradiciones ancestrales.
- La defunción, presunción y la declaración de ausencia, y la presunción de muerte.
- La residencia.
- Las rectificaciones e inserciones de actas del estado civil.
- La condición de emigrante temporal y permanente, pérdida y revocación de la misma.

La realización de estos trámites puede ser necesaria para el ejercicio de derechos dentro y fuera del país. Sin embargo, en el marco de las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19, que ya cumplen un año, no se tomaron medidas alternativas para permitir la realización de determinadas gestiones como, por ejemplo, el establecimiento de trámites en línea. Por otra parte, aún si se hubiera optado por esta alternativa, Venezuela mantiene un limitado acceso a internet¹² y una velocidad de descarga extremadamente lenta¹³.

Una persona debería dedicar diecisiete años de salario mínimo para pagar las tasas de un pasaporte nuevo y ocho años y medio para pagar por una prórroga.

¹² Debates IESA. El servicio de internet en Venezuela: una mirada desde las políticas públicas. Un 36% de la población no tiene acceso a internet. Disponible en: <http://www.debatesiesa.com/el-servicio-de-internet-en-venezuela-una-mirada-desde-las-politicas-publicas/>

¹³ La banda ancha fija era diez veces más lenta que la del resto de Suramérica. Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe: Estadísticas e indicadores. Cepal 2019. En: https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e

La falta de simplificación de trámites ha conducido al surgimiento de redes de corrupción en las que participan gestores y funcionarios de diversas dependencias del Estado.

Para que la mayoría de los documentos tengan validez fuera del país, es necesario que su veracidad sea certificada mediante la apostilla. En Venezuela, este trámite se realiza a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. Al igual que en el caso de los documentos de identificación, el proceso de apostillado perdió transparencia en el país durante la última década, a causa de excesivas demoras que condujeron al uso de gestores y actos de corrupción. En consecuencia, la apostilla se convirtió en un trámite difícil de realizar.

A partir de 2019, la Cancillería venezolana inició un sistema de apostilla electrónica, con el objeto de hacer innecesario el uso de gestores. Sin embargo, al momento de preparar este informe, todos los trámites requieren la presencia física del interesado o de su apoderado. Hasta ahora, solo la certificación de antecedentes penales puede realizarse completamente en línea, libre de costo y con un tiempo de emisión aproximado de diez días.

La falta de simplificación de trámites ha conducido al surgimiento de redes de corrupción en las que participan gestores y funcionarios de diversas dependencias del Estado.

En 2017, la ONG Transparencia Venezuela consignó ante el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME)

más de 100 denuncias por irregularidades con pasaportes¹⁴. Entre las irregularidades que se denuncian se encuentran la tardanza en la entrega de pasaporte y el cobro excesivo por parte de funcionarios de ese organismo, a cambio de la entrega de documentos de identidad¹⁵. Juan Carlos Dugarte, director del SAIME en 2017, señaló que: "...la crisis se debe a la falta de material..."¹⁶.

Por su parte, el CDH UCAB registró el desmantelamiento de al menos tres bandas que comprometen a funcionarios del SAIME y el Servicio Autónomo de Registros y Notarías (SAREN), entre mediados de 2018 y finales de 2019¹⁷. Una de estas bandas tenía ramificaciones internacionales en Colombia y Panamá.

Esta dificultad para obtener documentos de viaje explica el hecho de que muchos venezolanos opten por migrar de manera forzada y sin la documentación requerida por los países receptores de población procedente de Venezuela. De hecho, la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refirió a esta situación señalando que:

[L]a CIDH reitera su preocupación con relación a las múltiples dificultades y obstáculos que enfrentan las personas venezolanas para obtener o renovar sus pasaportes, así como para la expedición de otros documentos como cédulas de identidad, partidas de nacimiento, certificados de nacido vivo, certificado de antecedentes penales o el trámite de apostilla de documentos. La CIDH ha recibido información que indica que las personas venezolanas enfrentan múltiples dificultades para la tramitación o renovación de estos documentos como consecuencia de la falta de materiales para su elaboración, los altos costos que pueden estar asociados al trámite de los mismos y los largos plazos para las citas, tramitación y entrega de estos documentos.¹⁸

¹⁴ Transparencia Venezuela. (S.F). Transparencia Venezuela entregó al SAIME más de 100 denuncias por irregularidades con el pasaporte. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/transparencia-venezuela-entrego-al-saime-mas-de-100-denuncias-por-irregularidades-con-el-pasaporte/>

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información. Desarticulan banda delictiva del SAIME y SAREN. Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/desarticulan-banda-delictiva-del-saime-y-saren/>

25 09 2018 Saime sede y Colombia Panamá <https://revistacicpc.com/desarticulan-banda-dedicada-a-la-extorsion-en-el-saime/>; El Carabobeño. Desmantelada banda de gestores de pasaportes por estafa en Caroní. Disponible en: <https://www.el-carabobeno.com/nuevo-diseno/desmantelada-banda-de-gestores-de-pasaportes-por-estafa-en-caroni/>

¹⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/04_7.asp

En este contexto resulta poco realista que los países receptores exijan a personas provenientes de Venezuela con necesidad de protección internacional, documentos que el Estado venezolano no produce o no certifica.

III. SITUACIÓN DEL SERVICIO CONSULAR VENEZOLANO

Desde febrero de 2019 se viene presentando una situación atípica en los servicios consulares de Venezuela, derivada de la pugna entre dos bloques que reclaman la legitimidad de la representación del país. En consecuencia, pueden identificarse varias situaciones: (a) consulados en manos de representantes de Nicolás Maduro; (b) representantes del gobierno de transición que ejercen algunas funciones consulares; y (c) servicios consulares duales en países donde conviven consulados con representación de Maduro y representantes del gobierno representado por la AN electa en el año 2015.

a. Consulados a cargo de representantes de Nicolás Maduro

La mayor parte del servicio consular venezolano está administrado por funcionarios del gobierno de Nicolás Maduro, quienes, en teoría, están plenamente facultados para realizar todas las funciones propias del servicio consular.

La eficiencia del servicio varía de un país a otro e incluso de una ciudad a otra. Personas entrevistadas por el CDH UCAB y que residen en diferentes países de las Américas y Europa

reconocieron la existencia de un servicio eficiente y con funcionarios dispuestos a brindar orientación y buscar soluciones, especialmente en lo que respecta al trámite de pasaportes nuevos y prórroga de pasaportes. En otros países, sin embargo, la gestión es poco transparente, no se brinda orientación a los ciudadanos y se realizan cobros en efectivo al margen de las tasas oficialmente establecidas. Destaca además el hecho de que no se proporciona ningún recibo o constancia de pago, lo que dificulta el seguimiento de los trámites y la verificación de su realización por parte de los funcionarios.

Cabe señalar que desde hace algún tiempo muchos consulados no emiten pasaportes, sino que funcionan como intermediarios para recolección de datos, recepción y entrega del documento, ya que el gobierno ha contratado con empresas para esta gestión.

En cuanto a la asistencia consular para casos de emergencias de salud, robos, detenciones, defunciones y repatriación de fallecidos, entre otros, la mayoría de los entrevistados coincidieron en valorar negativamente el apoyo consular en estas situaciones, salvo algunas excepciones.

Algunos entrevistados señalaron haber presenciado o recibido un trato poco respetuoso y hasta despectivo por parte de los funcionarios consulares. Esta carga negativa en el trato puede deberse a la corriente de opinión impulsada desde altos voceros del gobierno de Maduro en contra de la población venezolana que abandona el país, la cual es frecuentemente señalada como golpista, conspiradora y traidora y, por tanto, contraria a los intereses ideológicos del partido que detenta el poder.

También se observa que los nuevos funcionarios que van llegando a los consulados tienen un conocimiento muy limitado de las funciones que deben desempeñar y de los diferentes procedimientos. No obstante, varios entrevistados coincidieron en señalar que en algunas ciudades europeas se ha observado una mejora del servicio.

El balance general es el de un servicio deficiente, frente al cual el ciudadano se siente en minusvalía, toda vez que los funcionarios no actúan con la debida diligencia en el desempeño de sus atribuciones.

¿Cuáles son algunos de los asuntos que NO se pueden tramitar ante la Sección Consular?

- Expedir o renovar cédulas de identidad.
- Legalizar o apostillar documentos venezolanos.
- Legalización de documentos de estudio (títulos, certificados, notas, etc.) realizados en el exterior.
- Emitir copia certificadas de documentos venezolanos, excepto nacimientos, matrimonios y defunciones que se hayan registrado en nuestra Embajada.
- Actualizar o extender la vigencia de un documento venezolano que ha caducado (tales como licencias de conducir, certificados médicos, etc.)
- Expedir constancias relativas al estado civil (constancias de soltería).
- Expedir constancias relativas a los antecedentes penales o buena conducta.
- Expedir constancias de residencia en la República Bolivariana de Venezuela.
- Sellar documentos privados (excepto facturas para Seguros Médicos Venezolanos).
- Expedir documentos a una persona totalmente indocumentada.
- Realizar trámites personales de ciudadanos venezolanos ante las autoridades de los países de nuestra concurrencia.
- Prestar ayuda económica a los ciudadanos residentes en nuestra jurisdicción.
- Sugerir o recomendar profesionales en ningún área (abogados, agentes de inmigración, notarios, etc.)
- Interferir en procesos judiciales o asuntos de inmigración.

Fuente: Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en la República de Polonia.

Preguntas frecuentes. Disponible en: <https://www.venez.pl/preguntas-frecuentes/>

b. Representación del gobierno representado por la AN electa en el año 2015

En algunos países que no reconocen al gobierno de Nicolás Maduro, no solo se ha producido una ruptura de relaciones diplomáticas, sino que también se han cerrado los servicios consulares. En esta situación se encuentran, por ejemplo, Colombia y Estados Unidos.

En esos países se ha reconocido a representantes del gobierno representado por la AN electa en el año 2015, a los cuales se les da un trato similar al de un embajador. Además, en dichos países estos representantes han asumido algunas funciones de carácter consular.

Un trámite que no pueden realizar estas representaciones es el de emisión de pasaportes nuevos y de prórrogas de pasaportes. El 21 de mayo de 2019, Juan Guaidó dictó el decreto N° 006, mediante el cual se extiende la validez de los pasaportes por cinco años a partir de su fecha de vencimiento¹⁹.

Mediante acuerdos con las autoridades del país respectivo, quienes son reconocidos para

realizar servicios consulares están otorgando algunos documentos. Así, por ejemplo, en el caso de Colombia se emiten fe de vida y carta de soltería. Sin embargo, estos documentos tienen un alcance limitado, ya que los funcionarios del gobierno de Maduro no reconocen documentos emitidos por estas representaciones consulares. De esta manera, una fe de vida o carta de soltería emitida por representantes del gobierno representado por la AN electa en el año 2015, pueden ser reconocidos como válidas por autoridades colombianas, pero no en Venezuela. Se espera que próximamente se firme un convenio con la Cancillería colombiana para la certificación de título académicos²⁰.

En el caso de Estados Unidos, la representación del gobierno representado por la AN electa en el año 2015 está emitiendo un documento conocido como certificado de nacionalidad, debido a que algunas entidades bancarias no aceptan la prórroga del pasaporte vencido; esta certificación también se está usando ante algunos estados que no

¹⁹ Presidencia (E) de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto-006-2019-Atribuciones-especiales-de-los-servicios-consulares en el extranjero para el resguardo del derecho a la identificación de la diáspora venezolana. 21 de mayo de 2019. Disponible en: <https://us.embajadavenezuela.org/wp->

[content/uploads/2019/06/Decreto-006-2019-Atribuciones-especiales-de-los-servicios-consulares-en-el-extranjero-para-el-resguardo-del-derecho-a-la-identificacion-de-la-diaspora-venezolana.pdf](https://us.embajadavenezuela.org/wp-content/uploads/2019/06/Decreto-006-2019-Atribuciones-especiales-de-los-servicios-consulares-en-el-extranjero-para-el-resguardo-del-derecho-a-la-identificacion-de-la-diaspora-venezolana.pdf)

²⁰ Entrevista con Tomás Guanipa, representante del gobierno de transición en Colombia, 5 de enero de 2021.

reconocen las licencias de conducir venezolanas²¹.

Por otra parte, hay que recordar que, en condiciones normales, un país que no tiene relaciones diplomáticas ni consulares con otro Estado desarrolla acuerdos con un tercer país para que se haga cargo de los servicios consulares a sus ciudadanos. Así, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias se refiere a las obligaciones de los Estados frente a sus ciudadanos al señalar que “Los trabajadores migratorios y sus familiares **tendrán derecho** a recurrir a la protección y la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, **o del Estado que represente los intereses de ese Estado**, en todos los casos en que queden menoscabados los derechos reconocidos en la presente Convención”²², lo que supone que tales obligaciones no se limitan a la representación directa, sino que se extienden a la búsqueda de alternativas de representación a través de terceros Estados cuando no exista sede consular en el país respectivo.

Las personas venezolanas en Colombia y Estados Unidos no tienen posibilidad de acudir a un tercer país para la realización de gestiones consulares, por lo que los ciudadanos venezolanos en estos países se encuentran en una situación de indefensión. En lo que se refiere a Colombia, el profesor Ronal Rodríguez del Observatorio Venezuela de la Universidad del Rosario destaca:

*No se ha desarrollado ningún mecanismo con terceros países para asumir las responsabilidades consulares; incluso el personal destinado para atender la relación bilateral en la Cancillería se encuentra reducido al escritorio para Venezuela, el menor número de funcionarios del que se tenga registro. Pasamos de la embajada y los 15 consulados a no tener nada, ni un responsable de Venezuela en el Estado colombiano*²³.

En tal sentido, situaciones como las de Colombia y Estados Unidos también constituyen una violación de los compromisos internacionales de Venezuela hacia sus ciudadanos fuera del país, en la medida en

²¹ Entrevista con Brian Fincheltub, Director de Asuntos Consulares del gobierno de transición en Estados Unidos. 7 de diciembre de 2020.

²² Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, artículo 23. Énfasis añadido.

²³ Consulta al profesor Ronal Rodríguez, 14 de marzo de 2021.

que no ha buscado opciones para representar y brindarles asistencia consular.

Por último, los servicios consulares en manos de representantes del gobierno representado por la AN electa en el año 2015 también incluyen apoyo en casos de emergencia, tales como atención a urgencias de salud, asistencia a detenidos y verificación de casos de extradición en los que podría aplicar el principio de no devolución.

c. Países con representación dual

Una tercera modalidad la comprenden aquellos países que, aunque no reconocen a Nicolás Maduro como presidente, no han roto relaciones diplomáticas, o se ha dado una ruptura de relaciones diplomáticas sin afectar los servicios consulares. En este caso, los consulados que se encuentran en manos de representantes de Maduro coexisten con representaciones del gobierno representado por la AN electa en el año 2015 que son reconocidas por las autoridades de esos países y ejercen algunas funciones consulares, por lo que se presenta una situación que puede calificarse como dualidad consular²⁴.

En esta categoría se encuentran Perú, Canadá y la mayoría de los países de la Unión Europea. Los consulados con funcionarios del gobierno de Maduro ofrecen todos los servicios que les

son propios, incluyendo el trámite de pasaportes nuevos y prórrogas de pasaportes, mientras que las representaciones del gobierno representado por la AN electa en el año 2015 brindan una cantidad limitada de servicios, que incluyen certificaciones, licencias de conducir, reposición de documentos de identidad perdidos, legalización de documentos y títulos universitarios.

Otro rasgo que diferencia a ambos servicios es que los consulados bajo el control de representantes de Maduro cobran por sus servicios y estos cobros varían de sede en sede. Algunos se canalizan a través de cuentas bancarias de empresas contratadas para el manejo de los trámites y otros cobran en efectivo y no entregan factura. Por su parte, las representaciones a cargo del gobierno representado por la AN electa en el año 2015 no cobran por los servicios ofrecidos. En el caso de Perú, esta representación ha establecido incluso operativos de servicios itinerantes, mediante los cuales se trasladan a diferentes ciudades del país y realizan determinados documentos sin costo alguno²⁵.

Un fenómeno que se observa en algunos países es el decrecimiento de la representación del gobierno de Maduro, como es el caso de Canadá y Francia. Esta

²⁴ Entrevista con Carlos Scull, representante del gobierno de transición en Perú, 7 de diciembre de 2020.

²⁵ Entrevista con Carlos Scull, representante del gobierno de transición en Perú, 7 de diciembre de 2020.

situación obedece al hecho de que las cancillerías de estos países, una vez que se vence el período de servicio de un funcionario diplomático o consular, no recibe credenciales de sus remplazos o no renueva sus visas, ya que se considera que sería una forma de reconocimiento al gobierno de Maduro.

En Canadá, los consulados existentes en diferentes ciudades han ido cerrando operaciones a causa de la no renovación de las visas de los funcionarios, quedando en la actualidad solo uno en Ottawa. Por su parte, en Francia se venció el término del embajador que representaba a Maduro y su remplazo solo ha sido acreditado como encargado de negocios²⁶.

Este decrecimiento de la representación de Maduro no viene acompañado por un crecimiento de las funciones que puede cubrir la representación del gobierno de transición, en la medida en que siguen careciendo de facultades para realizar ciertos trámites. La consecuencia de estas situaciones es una pérdida progresiva de opciones para la realización de trámites consulares por parte de la población venezolana residente en estos países.

²⁶ Entrevistas con Soraya Benitez, Directora Ejecutiva de Canada Venezuela Democracy Forum. Entrevista con Milagros Pimentel, cofundadora del grupo de orientación

Facebook "Pasaportes-Venezolanos Exterior", 14 de marzo de 2021.

IV. IMPACTO EN DERECHOS

La ausencia de servicios consulares afecta negativamente diversos derechos de la población venezolana fuera de su país, en la medida en que no pueden acceder a ciertos documentos o realizar determinados trámites.

Sin duda, uno de los principales problemas se relaciona con la imposibilidad de obtener un **pasaporte** nuevo o prorrogar uno ya existente. La ausencia de pasaporte no solo afecta el libre tránsito. Para un extranjero el pasaporte puede ser también un documento de identidad para la realización de ciertos trámites, tales como la apertura de cuentas bancarias o el acceso a otros productos financieros y la obtención de una visa que permita la permanencia en condición regular en el país receptor.

En el curso de esta investigación, el CDH UCAB conoció diversos casos de personas que han visto afectado su derecho a la unidad familiar, a causa de la imposibilidad de obtener un pasaporte o prorrogar el existente. Muchas personas salieron de Venezuela dejando familiares atrás hasta estabilizarse y contar con recursos para llevar a otros miembros de sus familias a su nuevo lugar de residencia. En el transcurso de este tiempo, familiares que

permanecen en Venezuela se encuentran atrapados e imposibilitados de reunirse con sus seres queridos fuera del país, debido a la falta de pasaporte.

En Colombia, la ausencia de pasaporte también constituye una barrera para el acceso al derecho a la salud, más allá de la atención por urgencias, incluyendo, entre otras situaciones, toda el área de salud sexual y reproductiva. En tal sentido, personas entrevistadas por el CDH UCAB hicieron referencia a la imposibilidad para las mujeres de acceder a asistencia de salud para la interrupción voluntaria del embarazo, por parte de mujeres que han sido víctimas de abuso o cuya vida podría correr riesgo o que hayan quedado embarazadas a causa de la ausencia de métodos anticonceptivos en Venezuela²⁷.

El CDH UCAB recibió testimonios de personas que han perdido oportunidades de empleo debido al vencimiento del pasaporte. Igualmente se conocieron casos de personas que se encontraban en condición regular en un país, pero que al expirar su pasaporte no podían estamparle una nueva visa y, en consecuencia, perdieron el empleo; al dejar de percibir ingresos no pudieron pagar vivienda

La ausencia de servicios consulares afecta negativamente diversos derechos de la población venezolana fuera de su país, en la medida en que no pueden acceder a ciertos documentos o realizar determinados trámites.

²⁷ Entrevista con Carolina Moreno, Directora del Centro de Estudios en Migración (CEM) de la Universidad de los Andes. 7 de diciembre de 2020.

ni autosostenerse, por lo que pasaron a ser una carga para el país receptor.

Cabe destacar que, para la emisión de pasaportes, bien sea en el país o a través de consulados – donde existen – a partir de los 9 años se exige la cédula de identidad, documento que solo es expedido por las oficinas del SAIME en Venezuela. De esta manera, la obtención del pasaporte para los niños a partir de los 9 años resulta prácticamente imposible, si han salido de Venezuela.

En el curso de esta investigación se conoció el caso de un joven de 18 años que salió de Venezuela siendo menor de edad y, por tanto, su registro en la plataforma del SAIME está asociado al de sus padres. Al no contar con cédula de identidad venezolana, no puede realizar un registro independiente para obtener su pasaporte, a pesar de ser mayor de edad.

El pasaporte como medio para el ejercicio del derecho al libre tránsito y la responsabilidad de los Estados

En un contexto diferente al de Venezuela, a finales de la década de los 70 y comienzos de los 80, organismos internacionales y regionales de derechos humanos conocieron varios casos de ciudadanos contra Uruguay, a causa de negativas de las representaciones consulares de ese país para otorgar pasaportes a sus nacionales. Estos casos han permitido desarrollar una valiosa doctrina en la materia.

En primer lugar, destaca la afirmación del Comité de Derechos Humanos según la cual “un pasaporte es un medio que permite a una persona ‘salir de cualquier país, incluido el suyo’²⁸, de lo que se deduce que su obtención está directamente relacionada con el derecho al libre tránsito, consagrado en el artículo 12.2 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos.

En segundo término, la misma decisión recuerda que “En el caso de un ciudadano residente en el extranjero, el artículo 12 (2) impone obligaciones tanto al Estado de nacionalidad como al Estado de residencia y, por lo tanto, el artículo 2 (1) del Pacto no puede interpretarse en el sentido de que limita las obligaciones del Uruguay. en virtud del artículo 12 (2) a los ciudadanos dentro de su propio territorio”²⁹. Es decir, las obligaciones de un Estado hacia sus ciudadanos se extienden más allá del territorio, en la medida en que estén sujetos a su jurisdicción, no solo territorial sino también administrativa.

En tercer lugar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también en un caso contra Uruguay, hace referencia a un punto doctrinario “válido para éste y los casos similares que puedan presentarse hoy o mañana o en cualquier otra época, de si cumple con la obligación de respetar el derecho del ser humano a salir del territorio de su patria para dirigirse al de cualquier otro Estado cuyas puertas no le estén cerradas, el Gobierno que se niegue a otorgar pasaportes válidos a personas con derecho a pedirlos, o les impongan condiciones tan severas que de hecho las hagan desistir de ejercer ese derecho”³⁰. Así, la CIDH deja sentado que no solo viola sus obligaciones un Estado que niega un pasaporte, sino también aquel que impone requisitos que puedan resultar imposibles de cumplir para un ciudadano.

²⁸ Comité de Derechos Humanos, comunicación Nº106/1981, caso: Montero V.S Uruguay, párr. 9.4

²⁹ Ibid. Esta visión fue reiterada en el caso del Comité de Derechos Humanos, comunicación Nº77/1980, caso: Liechtenstein V.S Uruguay, párr. 6.1.

³⁰ CIDH, Resolución No. 18/83, Caso 2.711, Juan Raúl Ferreira (Uruguay), 30 de junio de 1983, párr. 4

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General N°27, ha establecido que “[l]a negativa de un Estado a emitir un pasaporte o prorrogar su validez a un nacional que reside en el extranjero puede privar a esa persona del derecho de salir del país de residencia y de viajar a otra parte. No constituye justificación el que un Estado alegue que ese nacional tendría derecho a volver a su territorio sin pasaporte³¹. Lo que supone que el otorgamiento de un pasaporte es una obligación de todo Estado, independientemente de las circunstancias particulares de salida o ingreso de sus ciudadanos de o hacia su país de origen.

³¹ Comité de Derechos Humanos, Observación General N°27, párr. 9.

Más allá del pasaporte, existen otros aspectos del derecho a la identificación que se ven afectados por la ausencia de servicios consulares, como es el **registro de niños** hijos de padres venezolanos y nacidos en un país donde no existe el servicio.

Esta es una situación particularmente compleja en Colombia, donde la nacionalidad no se adquiere por *ius soli* (reconocimiento de la nacionalidad del territorio en el que se ha nacido). Al no haber representación consular que pueda registrar estos nacimientos, los nacidos en Colombia corren riesgo de apatridia. Como se verá más adelante, las autoridades colombianas han intentado dar solución a esta situación, aunque con limitaciones.

El otorgamiento de **poderes** solo puede hacerse a través de los consulados. Al no existir representación consular, esta posibilidad no está al alcance de personas venezolanas que requieren autorizar a otra persona para que los represente en Venezuela. Esto afecta la posibilidad de comprar o vender inmuebles y otros bienes y realizar otros trámites frente a la administración o frente a particulares. Tampoco es posible el otorgamiento de poderes especiales para ser representados por otra persona ante el Instituto Nacional de los Seguros Sociales para asuntos relacionados con pensiones por sobreviviente, invalidez, vejez o incapacidad.

En muchos países, a los menores se les exige certificar cursos y grados cursados en Venezuela y no tienen cómo hacerlo.

Por otra parte, la **fe de vida** es un documento exigido por instituciones públicas y privadas para el pago de jubilaciones. Si bien algunas entidades de carácter privado han flexibilizado este requisito, aceptando una constancia emitida por una notaría del país de residencia del jubilado o por la representación del gobierno representado por la AN electa en el año 2015, esta opción no existe para los jubilados de entidades de cualquier organismo del Estado.

La certificación de **licencias de conducir** también es un trámite que se realiza por vía consular y que actualmente no pueden realizar las personas venezolanas en muchos países. En el caso de Estados Unidos, algunos estados las reconocen con una certificación emitida por la representación del gobierno representado por la AN electa en el año 2015, pero en otros estados no tiene ese reconocimiento. Para muchas personas que recién comienzan a establecerse en un nuevo país, el trabajo en el servicio de transporte o de despachos domiciliarios puede ser una opción laboral, pero se ve obstaculizada por la falta de una licencia de conducir, por lo que la falta de este documento puede afectar el derecho al trabajo.

La **certificación de títulos académicos** solo puede hacerla un consulado y la imposibilidad

de realizar este trámite puede afectar el derecho al trabajo y a la calidad de vida, en la medida en que personas calificadas no pueden obtener un empleo acorde con su preparación técnica o profesional, por lo que se ven obligadas a desempeñarse en otras actividades, incluyendo el empleo informal.

Al no contar con esta certificación también se puede ver afectado el derecho a la educación, toda vez que la ausencia de un grado educativo certificado impide la continuación de la formación académica.

En el caso de Colombia, la representación del gobierno representado por la AN electa en el año 2015 está en conversaciones con el gobierno de ese país para flexibilizar los requisitos en esta materia y establecer mecanismos alternativos para la certificación de títulos académicos³².

No solamente hay dificultades con los títulos profesionales. En muchos países, a los menores se les exige certificar cursos y grados cursados en Venezuela y no tienen cómo hacerlo.

Un área en la que se observa una atención limitada, tanto por parte de los consulados a cargo de representantes de Maduro como los que están en manos de representantes del gobierno de transición es la de la **asistencia consular** en materias tales como apoyo por

³² Entrevista con Tomás Guanipa, representante del gobierno de transición en Colombia, 5 de enero de 2021

urgencias de salud y respuesta a contingencias por accidentes o robo, lo cual afecta el derecho a la salud y a la seguridad personal, entre otros.

Otro tipo de apoyo que deben prestar los consulados y que se encuentra limitado es la **asistencia consular a privados de libertad**.

La privación de libertad puede estar relacionada con infracciones a la normativa penal o a la condición migratoria irregular. Cada vez con más frecuencia se registran casos de personas que han sido sorprendidas en su buena fe por supuestos gestores que resultan ser falsificadores, y los portadores de los documentos falsos terminan con sanciones administrativas o con procesos judiciales. Otra situación que se presenta es la de personas que viajan a países de la Unión Europea con pasaportes con más de 10 años de emitidos (los 10 del pasaporte más dos de la prórroga), lo cual no está permitido y puede resultar en detención del portador.

Enfermo y sin consulado: la historia de Fernando*

Vivo en Irlanda desde finales de 2013. Entre diciembre de 2016 y enero de 2017 presenté una crisis de salud mental grave. En ese momento mi estatus migratorio era legal bajo la forma de un estudiante extranjero; por lo tanto, no tenía acceso a la red de salud pública irlandesa. Mi condición necesitaba que fuese urgentemente internado en un centro de salud y estar bajo los cuidados de un familiar cercano, porque además también estaba sin vivienda y sin trabajo.

Mi familia no contaba con los recursos económicos para costear pasajes o una clínica privada en euros, tampoco podían viajar libremente a Irlanda sin un visado especial, aunado al hecho de no dominar el inglés. Sin embargo, intentaron -sin éxito- contactar y recibir ayuda de organizaciones no gubernamentales en Irlanda.

Quiero resaltar que para la fecha no existía representación diplomática irlandesa en Venezuela, ni mucho menos representación venezolana consular en Irlanda. La opción más cercana era tramitar "algo" mediante el Consulado irlandés en Ciudad de México, pero fue imposible comunicarse con ellos durante el receso de la temporada navideña 2016-2017. Del mismo modo, no se pudo contactar a nadie de la Embajada de Venezuela en Londres, la que en teoría maneja los asuntos consulares en la República de Irlanda.

Unos pocos amigos lograron, heroicamente, explicar a las autoridades mi estado de indefensión total. Gracias a ello recibí el tratamiento médico necesario con base en razones humanitarias, algo muy difícil de lograr cuando se es extranjero.

Cuando pienso en retrospectiva no deja de ser chocante para mí que al final fue el Estado Irlandés el que respondió por mí, brindándome la protección que necesitaba ¡Aún en mi condición de extranjero! Mientras que mi propio país, Venezuela, aun siendo yo un ciudadano, sencillamente no respondió por mí y como decimos en criollo "me dejó morir".

*Nombre ficticio para proteger la identidad del afectado.

En el caso de países que no tienen representación consular en Venezuela, los ciudadanos de esos países también se están viendo afectados por esta situación.

En todos estos casos, la ausencia de asistencia consular no solo afecta el derecho a la libertad personal, sino que puede impactar otros derechos como el derecho a la defensa, al debido proceso y a un intérprete, todo lo cual supone la violación de obligaciones internacionales asumidas por Venezuela.

Una práctica positiva se produjo en Estados Unidos, donde 843 ciudadanos venezolanos (de un total de 1.100) que se encontraban en detención migratoria fueron puestos en libertad en diciembre de 2020, por los buenos oficios ejercidos por el representante consular del gobierno de transición³³.

Finalmente, aunque no es el objeto principal de este estudio, no se puede dejar de hacer referencia a la situación de los nacionales de otros países en Venezuela. En el caso de países que no tienen representación consular en Venezuela, los ciudadanos de esos países también se están viendo afectados por esta situación.

En el caso de Colombia, las misiones consulares de ese país ya no están funcionando en Venezuela. Esta ausencia de representación está afectando a los colombianos que viven en Venezuela, en la medida en que no pueden realizar trámites tales como partidas de nacimiento, apostillas,

³³ El Pitazo. Autoridades liberan a 843 venezolanos detenidos por asuntos migratorios en Estados Unidos. Disponible en: <https://elpitazo.net/migracion/autoridades->

[liberan-a-843-venezolanos-detenido-por-asuntos-migratorios-en-estados-unidos/](https://elpitazo.net/migracion/autoridades-liberan-a-843-venezolanos-detenido-por-asuntos-migratorios-en-estados-unidos/)

legalizaciones. En abril de 2019, Colombia creó los Puntos de Atención en Frontera (PAF), ubicados en Norte de Santander, Arauca y Maicao y donde se presta asistencia consular a la población colombiana en Venezuela. Sin duda, se trata de una iniciativa importante, aunque no se encuentra al alcance de toda la población, debido a los costos de traslado, que son cada vez más complicados y elevados a causa de la crisis de combustible y transporte en Venezuela.

En síntesis, la ausencia de servicios consulares o el funcionamiento limitado de los mismos afecta el ejercicio de una serie de derechos de las personas venezolanas que se encuentran en otros países, así como también de nacionales de otros países que residen en Venezuela.

V. MEDIDAS ADOPTADAS POR ESTADOS RECEPTORES

Varios Estados han adoptado medidas de flexibilización de los requisitos que exigen a las personas con ciudadanía venezolana.

Después del decreto de Guaidó que extendía la vigencia de los pasaportes venezolanos por un plazo de 5 años a partir de su fecha de vencimiento, un vocero de su equipo anunció que el pasaporte vencido sería reconocido por más de 50 países³⁴. Sin embargo, en la práctica este reconocimiento no ha sido tan extenso. Para agosto de 2019, catorce países reconocían el pasaporte venezolano vencido, con diferentes condiciones y para diferentes trámites³⁵. Para ese momento, según una nota publicada por la *Venezuelan-American Chamber of Commerce of the United States* la situación era la siguiente:

- Países que aceptan pasaportes vencidos, pero piden visa: Estados Unidos, Canadá, Perú y Ecuador.
- Países que aceptan pasaportes vencidos como identificación dentro del país, pero no permiten la entrada

³⁴ Radio Televisión Martí. Pasaporte venezolano vencido será reconocido por más de 50 países. Disponible en <https://www.radiotelevisionmarti.com/a/pasaporte-venezolano-vencido-aceptado-ser%C3%A1-vencido-por-m%C3%A1s-de-50-pa%C3%ADses-/239313.html>

³⁵ Los países que reconocían el pasaporte venezolano vencido eran: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia,

Costa Rica, Ecuador, España, Estados Unidos, México, Panamá, Perú, Reino Unido y Uruguay. Ver: <https://www.venezuelanchamber.org/single-post/2019/08/01/aceptaci%C3%B3n-de-pasaportes-venezolanos-vencidos-en-el-exterior>

de venezolanos con el pasaporte vencido: Canadá, Panamá y Costa Rica.

- Países a los que se puede ingresar con pasaporte vencido: Estados Unidos, Perú, Argentina y Colombia.
- Países que aceptan la prórroga por dos años en vez de cinco: Colombia y Chile.
- Países que aceptan la prórroga de forma indefinida: España.
- Países que aceptan el pasaporte vencido, pero que no habían definido reglas claras: Uruguay, México y Brasil³⁶.

En cualquier caso, el beneficio de esta extensión de la vigencia de los pasaportes solo alcanza a quienes ya se encuentran fuera del país, ya que para salir de Venezuela se exige el pasaporte vigente, de tal manera que muchas personas se encuentran en Venezuela sin posibilidad de salir por vías regulares.

En enero de 2019, la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina adoptó el Programa de Asistencia al Migrante Venezolano, mediante la Disposición 520³⁷, la cual no solo reconoció la vigencia de los pasaportes vencidos por dos años, sino que

además autoriza el ingreso con la cédula de identidad venezolana con hasta dos años de vencida y establece un mecanismo especial para la regularización de la condición migratoria de las personas procedentes de Venezuela.

El beneficio de la extensión de la vigencia de los pasaportes solo alcanza a quienes ya se encuentran fuera del país, ya que para salir de Venezuela se exige el pasaporte vigente

³⁶ Venezuelan-American Chamber of Commerce of the United States. Aceptación de Pasaportes Venezolanos Vencidos en el Exterior. Disponible en: <https://www.venezuelanchamber.org/single-post/2019/08/01/aceptaci%C3%B3n-de-pasaportes-venezolanos-vencidos-en-el-exterior>

³⁷ República Argentina. Dirección Nacional de Migraciones. Disposición 520/2019 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-520-2019-319449/texto>

Por otra parte, en algunos países se entiende la dificultad para obtener un pasaporte, pero no han adoptado una medida expresa para reconocer la vigencia de pasaportes vencidos. En estos casos, hay una cierta flexibilidad, como en el caso de Irlanda, donde las autoridades piden a los portadores de pasaporte venezolano que demuestren que han actuado de manera diligente, presentando evidencias de que hicieron el trámite de renovación o prórroga de manera oportuna y que, por tanto, el retraso en la emisión del documento no es responsabilidad suya sino del Estado venezolano. En estas circunstancias, sin embargo, la extensión de la visa es por un período muy corto, lo que genera incertidumbre para los ciudadanos venezolanos³⁸.

En cuanto a la certificación de cursos y grados cursados en Venezuela, en el caso de niños, niñas y adolescentes en la educación básica y secundaria, algunos países, como sucede en Colombia, han adoptado un mecanismo de excepción mediante una prueba de validación³⁹. Sin embargo, la disposición no baja hasta los plateles escolares, los cuales

siguen exigiendo la certificación de calificaciones y grados⁴⁰.

En lo que respecta al reconocimiento de títulos profesionales, en el caso de Perú se corrió una información imprecisa a mediados de 2019, según la cual la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) iba a exceptuar a los venezolanos de la apostilla, si se demostraba la autenticidad del título por otros medios⁴¹. En realidad, se trata de una medida aplicada por la Sunedu para todos los extranjeros, aunque obviamente podría favorecer a los profesionales venezolanos, en un contexto de dificultad para obtener la apostilla.

Por lo general, la homologación y el reconocimiento de títulos no es un proceso sencillo y puede resultar más complicado para las personas procedentes de Venezuela, a causa de las circunstancias que presenta el país en cuanto a emisión y certificación de documentos. Un funcionario de la Sunedu explicó que “[d]ebido a la migración venezolana que se ha ido incrementando desde el 2016, este trámite ha sido muy requerido por ciudadanos venezolanos. La

³⁸ Entrevista con Julio César López, cofundador del grupo de orientación Facebook “Pasaportes-Venezolanos Exterior”, 14 de marzo de 2021.

³⁹ Documento CONPES 3950. Consejo Nacional de política Económica y Social de la República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 23 de noviembre de 2018. Bogotá, Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

⁴⁰ Entrevista Carolina Moreno. Directora del Centro de Estudios en Migración (CEM) de la Universidad de los Andes. 7 de diciembre de 2020

⁴¹ La República. Viral sobre la validación de títulos venezolanos por la Sunedu es engañoso. Disponible en: <https://larepublica.pe/sociedad/1488186-sunedu-viral-validacion-titulos-venezolanos-apostilla-enganoso-venezuela/?ref=lr>

verificación de sus diplomas es complicada por diversos problemas, incluida la propia operación de las universidades en Venezuela. Esto hace que los trámites demoren más o se tengan que hacer algunas averiguaciones⁴².

Aun así, entre 2015 y 2018 el 23% de los grados y títulos extranjeros reconocidos por la Sunedu correspondían a profesionales venezolanos⁴³, mientras en España, 1.148 médicos procedentes de Venezuela lograron la homologación de sus títulos entre 2015 y 2017, convirtiéndose en la nacionalidad con mayor número de médicos homologados en ese país⁴⁴.

En el marco de la pandemia de COVID-19, algunos países, entre los que se cuentan Perú y Chile decidieron agilizar el reconocimiento de títulos de profesionales de la salud venezolanos. En Colombia, si bien se anunció una medida similar, la decisión fue revertida debido a objeciones del gremio médico del país⁴⁵.

Podría volverse a presentar un riesgo general de apatridia para los hijos de venezolanos nacidos en Colombia.

⁴² Gestión. Sunedu: mitad de títulos extranjeros reconocidos en Perú proceden de España y Venezuela. Disponible en: <https://gestion.pe/economia/management-empleo/sunedu-mitad-titulos-extranjeros-reconocidos-peru-proceden-espana-venezuela-256177-noticia/?ref=gesr>

⁴³ Gestión. Op. cit.

⁴⁴ Redacción Médica. Venezuela es el país con más médicos homologados en España. Disponible en: <https://www.redaccionmedica.com/secciones/formacion/v>

[enezuela-es-el-pais-con-mas-medicos-homologados-en-espana-3232](https://www.redaccionmedica.com/secciones/formacion/venezuela-es-el-pais-con-mas-medicos-homologados-en-espana-3232)

⁴⁵ Proyecto Migración Venezuela. Revista Semana. Más de 1.800 profesionales venezolanos de la salud, listos para trabajar en Colombia. Disponible en: <https://migravenezuela.com/web/articulo/medicos-venezolanos-esperan-pronta-autorizacion-del-gobierno-para-ejercer-en-el-pais/2067>

Se observa que algunos países, lejos de flexibilizar los requisitos, los han vuelto más rígidos, aumentando las exigencias para las personas provenientes de Venezuela.

En lo que respecta al reconocimiento de hijos de venezolanos nacidos en Colombia, en septiembre de 2019, el país aprobó la Ley 1997, mediante la cual “se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia”⁴⁶. Sin embargo, la falta de desarrollo reglamentario de esta ley dificulta su aplicación en el caso de niños nacidos en Colombia, cuyos padres después se trasladaron a otros países. La inscripción solo puede realizarse ante la Registraduría Nacional del estado civil; los consulados de Colombia no están facultados para realizar este trámite, por lo que para estos niños el riesgo de apatridia se mantiene.

Es relevante destacar que esta ley tiene vigencia del 1° de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de esta ley, es decir, septiembre de 2021, por lo que, de no acordarse una prórroga a la ley, próximamente podría volverse a presentar un riesgo general de apatridia para los hijos de venezolanos nacidos en Colombia.

⁴⁶ República de Colombia. Diario Oficial. Año CLV. N. 51078. 16 septiembre, 2019. Ley 1997 De 2019, por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración

regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30038068>

Por otra parte, se observa que algunos países, lejos de flexibilizar los requisitos, los han vuelto más rígidos, aumentando las exigencias para las personas provenientes de Venezuela. De esta manera, tenemos que entre 2017 y 2019 al menos diez países resolvieron exigir visa a las personas con ciudadanía venezolana⁴⁷. Lo curioso de algunas de estas medidas es que se le coloca a la visa un nombre que aparenta un enfoque humanitario, como ha sido el caso en Ecuador, Perú y Chile, cuando en la práctica se trata de visas que requieren una serie de requisitos, incluyendo un pasaporte.

Finalmente, debe destacarse que todas las limitaciones en la prestación de servicios consulares afectan, al menos en teoría, a los migrantes, pero no a los refugiados y solicitantes de refugio. Ello se debe a que se parte de la base de que un refugiado o solicitante de refugio no cuenta con la protección del Estado del cual es ciudadano. Como sostiene ACNUR: "por definición, el solicitante tiene temor fundado de persecución; comunicarse con las autoridades del país de origen arriesga entregarlo en manos de sus perseguidores"⁴⁸.

Sin embargo, existen situaciones que pueden considerarse restrictivas y contrarias a la necesaria flexibilidad de requisitos en lo que concierne a las personas con necesidad de protección internacional. Tal es el caso de Colombia, donde al solicitante de refugio se le expide un salvoconducto que no le permite trabajar. La Cancillería colombiana ha explicado que nada impide a un solicitante de refugio trabajar, siempre que cuente con una visa que lo autorice, para lo cual obviamente se necesita un pasaporte y haber ingresado por un puesto de control migratorio⁴⁹. Sin embargo, esta interpretación omite considerar que los solicitantes de refugio no están obligados a ingresar en un país con pasaporte ni por puestos de control. Esta exigencia podría implicar que el solicitante de refugio deba acudir a las autoridades del gobierno que le negó protección, desvirtuando completamente el sentido de la responsabilidad del Estado receptor en lo concerniente a la protección internacional.

⁴⁷ Crónica Uno. Ya son 11 los países que piden visa a los venezolanos en medio de la crisis de migrantes. Disponible en: <https://cronica.uno/ya-son-11-los-paises-que-piden-visa-a-los-venezolanos-en-medio-de-la-crisis-de-migrantes/>

⁴⁸ ACNUR. Buena práctica 15: No comunicación con las autoridades del país de origen del solicitante. Disponible en:

https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9291.pdf#_ga=2.204796438.761520771.1616297399-2051628242.1615643915

⁴⁹ Respuesta de la Cancillería de Colombia a un derecho de petición presentado por un solicitante de refugio venezolano, cuya identidad se mantiene en reserva. Septiembre de 2017.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de este informe ha quedado evidenciado que existe una gran deficiencia en la producción de documentos por parte del Estado venezolano, que afecta a todos los ciudadanos, bien sea que estén dentro o fuera del país.

Estas deficiencias se complican más para quienes han salido de Venezuela y residen en países en los que no hay servicios consulares venezolanos o donde estos tienen una operatividad limitada, repercutiendo en el acceso y disfrute de diferentes derechos.

Ante esta situación, algunos Estados receptores de población venezolana han adoptado ciertas medidas para tratar de solventar las limitaciones que presentan las personas provenientes de Venezuela en materia de documentos. Aunque, sin duda, se trata de medidas positivas, resultan insuficientes para solventar la compleja situación que atraviesa la población venezolana fuera del país.

Si bien este informe se centra en el impacto que tiene la ausencia de servicios consulares en la población venezolana, también es cierto que los nacionales de países que no mantienen relaciones consulares con Venezuela también se están viendo afectados.

Es importante subrayar que restablecer servicios consulares no implica reconocimiento de la legitimidad de un gobierno. Son muchos los Estados que tienen diferencias en cuanto a la legitimidad política de un gobernante y, sin embargo, mantienen relaciones consulares – aunque no diplomáticas – a fin de no trasladar a los pueblos las consecuencias de las discrepancias políticas.

Por último, en el marco de flujos mixtos, donde una gran cantidad de personas requieren protección internacional, es necesario recordar que es posible la adopción de medidas complementarias. Como bien señala ACNUR “Las formas complementarias de protección permiten regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas, pero cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales sobre la no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos”⁵⁰.

Restablecer servicios consulares no implica reconocimiento de la legitimidad de un gobierno.

⁵⁰ ACNUR. Buena práctica 28: Protección Complementaria y visas humanitarias. Disponible en:

https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9304.pdf

En atención a estas consideraciones, se recomienda a los Estados receptores de población venezolana:

- Partir de la base de que la población venezolana, en un contexto de una salida forzada y de flujos mixtos, requiere protección internacional, en vista de que la misma le es negada por su país de origen, por lo que depende del Estado receptor para la producción de documentos que su propio Estado le ha negado o es incapaz de producir.
- Avanzar hacia una mayor flexibilidad en los requisitos a exigir a la población proveniente de Venezuela, tanto en lo que respecta a documentos de identificación, como en lo relativo a certificaciones y apostillas.
- Establecer mecanismos alternativos para certificar la autenticidad de una actuación realizada en Venezuela, mediante la demostración de la legitimidad del documento a través de medios complementarios.
- Reconocer los pasaportes vencidos por un mínimo de 5 años y asegurarse de trasladar la normativa que den la validez a los diferentes entes del Estado en todos sus niveles y al sector privado, a fin de evitar negativas o demoras en la realización de trámites que requieren pasaporte, a causa de falta de información sobre la normativa.
- Desarrollar sistemas para la expedición de documentos de viaje a las personas que demuestren imposibilidad de obtener un nuevo pasaporte venezolano, el cual permita además el estampado de visado.
- Avanzar en mecanismos permanentes de registro de hijos de venezolanos, a fin de evitar el riesgo de apatridia, incluyendo la simplificación del trámite tomando en cuenta la imposibilidad de presentar documentos de identificación emitidos por Venezuela.
- Restablecer servicios consulares con Venezuela, aun cuando se mantengan suspendidas las relaciones diplomáticas, a fin de asegurar que tanto los ciudadanos venezolanos como los de otros países que residen en Venezuela no se vean afectados en el disfrute de sus derechos a causa de diferencias políticas entre Estados.

Desprotegidos.

Impacto de la ausencia de servicios consulares en los derechos de la población venezolana en el exterior

Se terminó de producir en Caracas, en marzo de 2021.

Se autoriza la reproducción total o parcial citando la fuente

Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello
Urb. Montalbán, Av. Teherán, Edf. de Aulas, módulo 4, piso 3, Caracas 1020

RIF- J-00012255-5

Tel. 0212-407-4434

cddhh@ucab.edu.ve cdhucab@gmail.com

<https://cdh.ucab.edu.ve/>

<http://www.facebook.com/cdh.ucab>

@CDH_UCAB



Centro de Derechos Humanos
UCAB