



REGULARIZAR Y PROTEGER:

OBLIGACIONES INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE PERSONAS VENEZOLANAS

**BIENVENIDA
VENEZUELA**

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL** 

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
1. METODOLOGÍA	7
2. INTRODUCCIÓN	8
3. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL	10
3.1 Protección internacional para personas venezolanas refugiadas	10
3.2 Medidas de protección complementaria y temporal para personas venezolanas	11
3.3. Violencia de género hacia mujeres venezolanas	12
4. COLOMBIA	14
4.1 El sistema de asilo	14
4.2 Protección temporal y complementaria: el ETPV.....	15
4.3 Conclusiones y recomendaciones	19
5. PERÚ	21
5.1 Protección Internacional	21
5.1.1 El sistema nacional de asilo	21
5.1.2 Protección complementaria y temporal: la Calidad Migratoria Humanitaria (CMH)	22
5.1.3 Protección humanitaria: la Calidad Migratoria Especial Residente (CMER)	22
5.2 Medidas de regularización: El Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP)	24
5.3 Conclusiones y recomendaciones	26
6. ECUADOR	28
6.1 El sistema de asilo	28
6.2 Protección temporal: la Visa de Residencia Temporal de Excepción para ciudadanos venezolanos (VIRTE)	29
6.3 Conclusiones y recomendaciones	32
7. CHILE	34
7.1 Protección internacional	34
7.1.1 El sistema de asilo	34
7.1.2 Residencia temporal por razones humanitarias	35
7.2 Medidas de regularización	36
7.2.1 Los procesos de regularización migratoria de 2018 y 2021	36
7.2.2 Las medidas de regularización migratoria	36
7.3 Conclusiones y recomendaciones	38
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES REGIONALES	40

GLOSARIO

ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

CEDAW: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (por sus siglas en inglés)

CEM: Centros Emergencia Mujer (Perú)

CEPR: Comisión Especial Para los Refugiados (Perú)

CMER: Calidad Migratoria Especial Residente (Perú)

CMH: Calidad Migratoria Humanitaria (Perú)

CONARE: Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (Colombia)

CPP: Carné de Permiso Temporal de Permanencia (Perú)

EPS: Entidad Promotora de Salud (Colombia)

ETPV: Estatuto de Protección Temporal para Venezolanos (Colombia)

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

NNA: Niñas, Niños y Adolescentes

OIM: Organización Internacional para las Migraciones

PDI: Policía de Investigaciones (Chile)

PEP: Permiso Especial de Permanencia (Colombia)

PEP-FF: Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (Colombia)

PIP: Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (Colombia)

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPT: Permiso por Protección Temporal (Colombia)

PTP: Permiso Temporal de Permanencia (Perú)

R4V: Plataforma Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, del ACNUR y OIM

RMNA: Análisis de Necesidades de Refugiados y Migrantes

RUMV: Registro Único de Migrantes Venezolanos (Colombia)

SIS: Sistema Integrado de Salud (Perú)

SERMIG: Servicio Nacional de Migraciones (Chile)

SNM: Superintendencia Nacional de Migraciones (Perú)

VBG: Violencia basada en género

VERHU: Visa de Residencia Temporal por Razones Humanitarias (Ecuador)

VIRTE: Visa de Residencia Temporal de Excepción para Ciudadanos Venezolanos (Ecuador)

RESUMEN EJECUTIVO

Colombia, Perú, Ecuador y Chile albergan casi el 70% de las 7.32 millones de personas venezolanas que han huido de Venezuela debido a la emergencia humanitaria compleja y las violaciones masivas de derechos humanos que se cometen en el país. Amnistía Internacional reconoce los desafíos que implica para los Estados dar respuesta a esta crisis de movilidad sin precedentes recientes en la región. A la luz del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados, Amnistía Internacional considera que las personas venezolanas necesitan protección internacional.

Los Estados en estos cuatro países cuentan con leyes y sistemas de asilo que permiten a sus autoridades reconocer a las personas venezolanas como refugiadas sobre la base de la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951 o la definición más amplia de la Declaración de Cartagena. Sin embargo, en los últimos años también han optado por implementar, en paralelo al asilo, programas de protección temporal y complementaria para personas venezolanas, además de medidas de regularización.

Con base en los estándares internacionales de los derechos humanos y de las personas refugiadas, el presente informe analiza la protección que otorgan estos cuatro Estados a las personas venezolanas a través de estos programas y medidas, y de los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado, con especial atención a la accesibilidad, alcance y efectividad de la misma.

Amnistía Internacional observa que las autoridades de estos países no han priorizado el uso de la figura del asilo. No sólo han optado por no realizar reconocimientos grupales o prima facie de personas venezolanas, sino que rara vez usan la definición ampliada de la Declaración de Cartagena contenida en sus legislaciones nacionales para otorgar protección a esta población. Las cifras disponibles en Colombia, Perú, Ecuador y Chile muestran que pocas personas venezolanas han solicitado asilo, y que muy pocas de quienes lo han solicitado han sido reconocidas como refugiadas. Por otro lado, los programas de protección complementaria o temporal pueden parecer una solución pragmática para responder a las necesidades de protección internacional de las personas, por otorgar un estatus migratorio regular a un gran número de personas venezolanas. Sin embargo, esta investigación evidencia que en muchos casos no son suficientemente accesibles debido a que imponen criterios imposibles de cumplir para las personas ve-

nezolanas con necesidad de protección, tales como costos, documentos, o limitaciones de fecha o forma de entrada. Además, en ocasiones no garantizan el acceso a todos los derechos humanos.

En Colombia, el número de personas venezolanas reconocidas como refugiadas a hasta junio de 2023 es bajo en comparación con la cifra de población venezolana estimada en el país. Si bien las personas solicitantes de la condición de refugiado están protegidas contra la devolución a su país de origen, no tienen el derecho de trabajar, lo que sin duda se convierte en un obstáculo para la supervivencia de las personas con necesidad de protección internacional en el país. Por su parte, el Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (ETPV) ofrece una solución durable en tanto otorga a las personas venezolanas un estatus migratorio regular por 10 años, e incluso les permite luego optar por otros tipos de residencia. Además, les autoriza a trabajar y acceder a servicios de salud y educación. Sin embargo, existe ambigüedad respecto de la protección que este programa ofrece frente a la devolución de personas venezolanas a su país de origen, donde existen riesgos para su integridad y otros derechos. Además, las exigencias documentales y limitaciones de fecha para inscribirse para el ETPV excluyeron a un gran número de personas venezolanas, en particular aquellas que en años recientes no tuvieron otra opción que ingresar de manera irregular al país. Aunado a ello, se han reportado demoras importantes del proceso, superiores a un año, así como rechazos de personas que habían sido sancionadas por infracciones no penales también conocidas como medidas correctivas, previo a inscribirse al ETPV. Causan preocupación los reportes de personas obligadas por personas funcionarias a desistir del ETPV por tener pendiente una solicitud de asilo o a la inversa, en tanto puede dejar a las personas venezolanas desprotegidas.

En Perú, el importante rezago de solicitudes de asilo pendientes y las demoras para obtener citas provocan serias limitaciones al derecho de solicitar asilo. El número de personas venezolanas reconocidas como refugiadas a junio de 2023 también es bajo en comparación con la cifra de población venezolana estimada en el país. Por otro lado, si bien el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) habilita legalmente a las personas a estudiar y, en teoría, a trabajar, la protección que ofrece en la práctica es limitada. Se ha reportado que pocas instituciones reconocen y aceptan este documento. Además, no protege a las per-

sonas venezolanas contra la devolución ni les garantiza el acceso a servicios de salud, dejándolas desprotegidas. Por su parte, la Calidad Migratoria Humanitaria (CMH) tampoco protege a las personas contra la devolución a su país de origen y las cifras de otorgamiento son bajas. En cuanto a la Calidad Migratoria Especial Residente (CMER), que puede proteger a mujeres sobrevivientes de violencia basada en género (VBG) otorgándoles acceso a derechos y estatus migratorio, Amnistía Internacional pudo constatar que los requisitos para su acceso y vigencia representan obstáculos muy grandes para las mujeres venezolanas, además de revictimizarlas. De igual manera, es una figura poco conocida y poco usada.

En Ecuador, es bajo el número de personas venezolanas reconocidas como refugiadas si se compara con la cifra de población venezolana en el país, y las autoridades no suelen aplicar la definición ampliada de la Declaración de Cartagena. En paralelo, está vigente el programa de protección temporal 'Estoy Aquí', no exclusivo para las personas venezolanas, que permite acceder a la Visa de Residencia Temporal de Excepción (VIRTE). La VIRTE otorga el derecho de trabajar, así como de acceder a los servicios de salud y educación, es renovable una vez y permite acceder a otras formas de residencia permanente. Sin embargo, la investigación muestra que los requisitos de costo y fecha de entrada por pasos habilitados han limitado la accesibilidad a esta forma de protección temporal. Si bien el gobierno ha anunciado la apertura de una tercera fase que flexibilizaría las limitaciones de fecha y forma de entrada, al cierre del informe no había sido implementada, dejando desprotegidas a miles de personas que se vieron forzadas a ingresar al país por pasos no habilitados ante la imposibilidad de cumplir con los requisitos de visas exigidos desde 2019.

En cuanto a Chile, si bien la ley permite a las personas solicitantes de asilo y refugiadas recibir protección y acceder a los servicios de educación y salud y de trabajar, en la práctica no existen condiciones para que las personas venezolanas puedan beneficiarse de la protección internacional. Amnistía Internacional observa con suma preocupación que las autoridades chilenas siguen implementando medidas y prácticas ilegales, como la exigencia de auto-denuncia y el examen de pre-admisibilidad de las solicitudes de asilo, violando el derecho de solicitar asilo de las personas venezolanas. No existe ningún programa de protección temporal o complementaria para personas venezolanas.

Por otro lado, en 2018 -y posteriormente en 2021- las autoridades implementaron programas de regularización a los que podían aplicar las personas venezolanas. Sin embargo, en paralelo también empezaron a exigir visas de ingreso al país a estas personas en un momento crítico de la emergencia humanitaria en Venezuela. A agosto de 2023, las personas venezolanas solamente pueden ingresar al país de forma regular con visas consulares, pero los requisitos son casi imposibles de cumplir para ellas. En la mayoría de los casos, ingresar por un paso fronterizo no habilitado impide a las personas aplicar a las categorías migratorias

contempladas en la ley de Migración y Extranjería e incluso solicitar asilo. Los requisitos de la medida excepcional del artículo 155.8 de la Ley N° 21.325 la hacen inaccesible para personas venezolanas con necesidad de protección. Ante la imposibilidad de acceder a protección internacional o regularizar su situación migratoria, las personas venezolanas no pueden acceder a servicios de salud, educación ni tienen el derecho de trabajar, limitándoles a condiciones de vida precarias. Por otro lado, la accesibilidad de la visa humanitaria para mujeres sobrevivientes de VBG está limitada por el requisito de denuncia penal previa, que además revictimiza a las mujeres, así como por el hecho de que solamente la pueden solicitar autoridades, pero no la persona afectada.

Los programas implementados por Colombia, Perú, Ecuador y Chile tienen diferentes alcances en cuanto al reconocimiento de derechos, plazos, duración y requisitos de accesibilidad. Si bien han permitido otorgar a las personas venezolanas alguna forma de protección, con estatus migratorio regular y acceso a algunos derechos y servicios, dicha protección es menor a la protección internacional a las que las personas venezolanas tienen derecho. Además, no incorporan un enfoque de género claro.

La falta de acceso a un estatus migratorio regular es especialmente preocupante para las mujeres sobrevivientes de VBG que ya se encuentran en una posición de extrema vulnerabilidad. No obstante, la investigación evidencia que los programas humanitarios vigentes, como aquellos implementados en Perú y Chile, no solamente contienen criterios revictimizantes que limitan la accesibilidad a los mismos, sino que en muy limitadas ocasiones han podido beneficiar a mujeres venezolanas.

Amnistía Internacional expresa preocupación ante la desprotección de las personas venezolanas en Colombia, Perú, Ecuador y Chile, ante el uso limitado de los sistemas de asilo, los cuales llegan a ser inoperativos en algunos países. Asimismo, los programas de protección complementaria y temporal y medidas de regularización no ofrecen niveles de protección equivalentes al asilo, dejando excluidas a miles de personas, sin acceso a derechos ni estatus migratorio regular.

En conclusión, la presente investigación pone en evidencia que Colombia, Perú, Ecuador y Chile están incumpliendo con sus obligaciones internacionales de proteger a quienes huyen de Venezuela para resguardar su vida, integridad y derechos humanos. La organización enfatiza que los programas temporales no pueden sustituir la figura del asilo, sino que son una forma complementaria que puede coexistir con el asilo para dar una respuesta inmediata y adecuada a grandes movimientos de personas con necesidad de protección. Amnistía Internacional llama a los Estados de la región a redoblar esfuerzos para brindar respuestas adecuadas a las necesidades de protección internacional de las más de 7.32 millones de personas venezolanas, cumpliendo con los más altos estándares del derecho interna-

cional de los derechos humanos y de refugiados. En particular, la organización recomienda a todos los Estados que reciben personas venezolanas, y especialmente a los cuatro analizados en el presente informe, que garanticen el derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de persona refugiada, y adoptar medidas para asegurar y expandir la aplicación de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984, mediante el reconocimiento *prima facie* o colectivo. En cuanto a los programas de protección complementaria y temporal destinado a las personas venezolanas, es fundamental garantizar que sean accesibles, velando por que no contengan limitaciones en cuanto a costo, fecha y forma de entrada y presencia en el país, o falta de documentos de identidad, que otorguen un amplio catálogo de derechos. Además, es fundamental asegurar que las personas venezolanas no serán retornadas de manera forzada a Venezuela, respetando el principio de no devolución en todas las circunstancias. Amnistía Internacional también recomienda eliminar requisitos de visa para el ingreso de las personas venezolanas, que pueden convertirse en obstáculos para hacer efectivo su derecho de solicitar asilo. Finalmente, la organización hace un llamado a los Estados para que los procedimientos de reconocimiento del estatuto de refugiado y de regularización migratoria incorporen una perspectiva de género y enfoque interseccional, con el fin de abordar adecuadamente los impactos diferenciados que enfrentan las mujeres venezolanas indocumentadas, en particular las sobrevivientes de VBG.

1

METODOLOGÍA

Los resultados de este informe están basados en una investigación realizada entre abril y agosto de 2023. Se realizó un trabajo de campo con 24 entrevistas en profundidad realizadas por videoconferencia a mujeres venezolanas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas y organismos internacionales en Colombia, Ecuador, Perú y Chile,¹ complementado con la sistematización y análisis de normas, políticas públicas, literatura existente, estadísticas y reportes de prensa en la materia, así como cuatro solicitudes de acceso a la información pública. Al cerrar la redacción del informe al 24 de agosto de 2023, las cifras disponibles en la Plataforma R4V no incluían la actualización señalada con fecha 5 de agosto de 2023.

Las conclusiones y recomendaciones de este informe se basan en un análisis del deber de protección internacional de las personas refugiadas y del respeto de sus derechos humanos. Asimismo, el informe examina si los programas de protección complementaria y temporal y medidas de regularización migratoria incorporan un enfoque de género que permita dar cumplimiento a la obligación de protección especial de las mujeres víctimas y sobrevivientes de violencia basada en género (VBG).

Amnistía Internacional agradece a las mujeres, a las organizaciones de la sociedad civil, a personas expertas e integrantes de organizaciones internacionales y de universidades que compartieron sus experiencias; y a las autoridades de los cuatro países con quienes pudimos dialogar para conocer las políticas nacionales, provinciales y municipales.

¹ En Perú se entrevistaron a dos personas de organizaciones de la sociedad civil; a dos mujeres venezolanas; a dos personas trabajadoras humanitarias y a cuatro representantes de instituciones estatales vinculadas a esta temática. En Ecuador, se entrevistaron a dos personas de organizaciones de la sociedad civil; a una mujer venezolana; y a dos personas trabajadoras humanitarias. La situación de institucionalidad democrática actual en Ecuador obstaculizó la realización de las entrevistas pautadas con representantes de instituciones estatales. En Colombia se entrevistaron tres representantes de instituciones estatales municipales vinculadas a la temática y dos representantes de una clínica jurídica de una universidad nacional. En Chile, se entrevistó una persona trabajadora humanitaria, una persona representante de una clínica jurídica de una universidad nacional, una representante de una organización de la sociedad civil y una persona especialista en la temática.

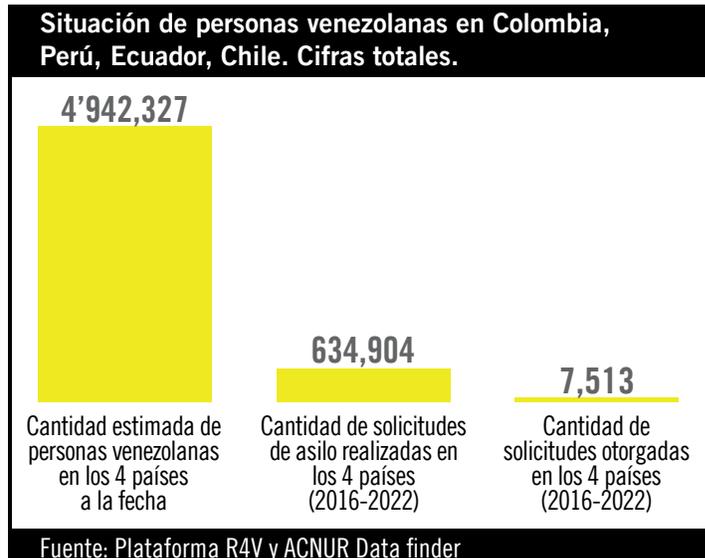
2

INTRODUCCIÓN

Hasta junio de 2023, más de 7.32 millones de personas habían huido de Venezuela² debido a la emergencia humanitaria compleja y las violaciones masivas de derechos humanos que ocurren en el país.³ Cerca del 70% de esta población se encuentra en los cuatro países que serán objeto de estudio de este informe: Colombia, Perú, Ecuador y Chile.⁴

La magnitud de esta crisis de movilidad humana, una de las mayores a nivel mundial junto con Ucrania, Siria y Afganistán, ha significado para estos Estados grandes retos en materia de derechos humanos.

En aplicación de los tratados internacionales que han ratificado, los cuatro países cuentan con procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado que establecen garantías y derechos para las personas con necesidad de protección internacional.⁵ Las cifras revelan que la mayoría de las personas venezolanas no ha accedido a los procedimientos de protección internacional y, en aquellos excepcionales casos en los que han tenido acceso al proceso, han sido muy pocas de ellas reconocidas como personas refugiadas.⁶



En paralelo, varios países de la región, incluyendo Colombia, Ecuador y Perú⁷, han establecido mecanismos de protección complementaria y temporal destinados a proporcionar protección ad hoc a la población venezolana que se encuentra en sus territorios, permitiendo la regularización de su situación migratoria. Estos programas se suman a

² Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), Refugiados y Migrantes de Venezuela, 27 de febrero de 2023, www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes. R4V inició sus registros en febrero 2018, fecha en la cual habían ya más de un millón de personas venezolanas refugiadas en distintos lugares del mundo.

³ Ver por ejemplo Amnistía Internacional, Hambre de justicia: Crímenes de lesa humanidad en Venezuela, 14 de mayo 2019, (AMR 53/0222/2019), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr53/0222/2019/es/>; Perú: Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela, 4 de febrero de 2020, (AMR 46/1675/2020), <http://www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es/>; Amnistía Internacional y Human Rights Watch ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 24 de septiembre de 2021, <https://www.hrw.org/es/news/2021/09/24/venezuela-declaracion-conjunta-de-amnistia-internacional-y-human-rights-watch-ante-el-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu>; Misión internacional independiente de determinación de los hechos de las Naciones Unidas sobre la República Bolivariana de Venezuela, Venezuela: Nuevo informe de la ONU detalla las responsabilidades por crímenes de lesa humanidad para reprimir a la disidencia y pone la lupa en la situación en las zonas mineras remotas, septiembre de 2022, <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/venezuela-new-un-report-details-responsibilities-crimes-against-humanity>

⁴ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), Refugiados y Migrantes de Venezuela, 27 de febrero de 2023, www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes.

⁵ En Colombia, la protección internacional está regulada por el Decreto Único reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores (decreto 1067 de 2015). Ver Decreto 1067 de 2015 https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm. En Perú está regulada por la Ley 27.891 del Refugiado y su reglamento. Ver Ley 27.891 del Refugiado de 2002. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1664870/Ley_27891.pdf. En Ecuador está regulada en la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Ver Ecuador. Ley orgánica de Movilidad Humana de 2017. Disponible en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2014/03/ley_de_movilidad_humana_oficial.pdf. En Chile está regulada en la ley 20.430. Ver Ley 20.430, 8 de abril del 2010. disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1012435&idParte=0&idVersion=>

⁶ Por ejemplo, según información del Dashboard de ACNUR entre 2016 y 2022, en Colombia se registraron 46.796 solicitudes de asilo de personas venezolanas y 1.367 fueron reconocidas como refugiadas y; en Ecuador 38.814 solicitudes de asilo y 1.449 personas refugiadas de Venezuela; en Perú 539.922 solicitudes de asilo y tan sólo 4.667 fueron reconocidas refugiadas, y en Chile hubo 9372 solicitudes de asilo y tan solo 30 personas reconocidas como refugiadas. ACNUR. Refugee Data Finder, consultada en agosto de 2023. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>

⁷ Por ejemplo, Ecuador cuenta con el Programa 'Estoy Aquí' (<https://estoyaquí.ec/>), Perú ha recientemente ampliado el alcance de las medidas de regularización a través de lo que se conoce como CPP (<https://www.gob.pe/institucion/migraciones/normas-legales/4204818-0109-2023-migraciones>), y sigue vigente la calidad migratoria especial residente (Decreto 1350 Ley de Migraciones de febrero de 2021, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/informes-publicaciones/1643265-decreto-legislativo-n-1350-ley-de-migraciones>). En Colombia, fue implementado el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos a través del Decreto 216 del 1 de marzo de 2021, el cual fue finalizado en mayo de 2023. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0216_2021.htm. Todos estos programas serán analizados en los capítulos correspondientes de cada país.

otras vías ordinarias para la obtención de un estatus migratorio regular, como parte de las prerrogativas de los Estados de controlar la entrada en su territorio y decidir su política migratoria.

En **Colombia**, el Ministerio de Relaciones Exteriores creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP) en 2018, que fue reemplazado en el 2021 por el Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (ETPV).⁸

En **Perú**, las autoridades implementaron el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP)⁹ en 2023, que sustituyó al antiguo Permiso Temporal de Permanencia (PTP). A su vez, el marco normativo peruano prevé también la Calidad Migratoria Especial Residente (CMER) que protege específicamente a ciertas personas, como por ejemplo las mujeres víctimas de VBG,¹⁰ así como la Calidad Migratoria Humanitaria (CMH),¹¹ entre otras categorías migratorias.

En **Ecuador** el programa conocido como ‘Estoy Aquí’¹² permite acceder a la Visa de Residencia Temporal de Excepción para ciudadanos venezolanos (VIRTE), que desde junio de 2022 reemplazó a la Visa de Residencia temporal de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU).

En **Chile** la implementación de la más reciente medida de regularización, destinada a las personas en situación migratoria irregular, independientemente de su nacionalidad, fue implementada en 2021. A la fecha no existe ningún programa de protección temporal o complementaria para personas venezolanas.

El presente informe analiza la protección que otorgan, tanto en la ley como en la práctica, Colombia, Perú, Ecuador y Chile a las personas venezolanas, a la luz de sus obligaciones internacionales y nacionales en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y de las personas refugiadas. La investigación aborda los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado, los programas de protección complementaria y temporal, y otras medidas vigentes, incluyendo su accesibilidad, efectividad y derechos humanos reconocidos. En seguimiento a investigaciones previas,¹³ Amnistía Internacional prestará especial atención a la situación de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG, cuya desprotección se ve exacerbada por la falta de reconocimiento de sus necesidades de protección internacional y de estatus migratorio regular.

⁸ Migración Colombia. Decreto 216 de 2021 Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, marzo 2021, https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0216_2021.htm

⁹ Perú. Decreto Supremo N° 000109-2023-MIGRACIONES. 23 de mayo de 2023. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/campa%C3%B1as/27203-nuevo-permiso-temporal-de-permanencia>. Decreto Supremo N.º 010-2020-IN. Situación Migratoria. 21 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/1300528-010-2020-in>

¹⁰ Decreto 1350 Ley de Migraciones de febrero de 2021, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/informes-publicaciones/1643265-decreto-legislativo-n-1350-ley-de-migraciones>

¹¹ Decreto 1350 Ley de Migraciones de febrero de 2021, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/informes-publicaciones/1643265-decreto-legislativo-n-1350-ley-de-migraciones> Para más información, véase: https://rrd.migraciones.gob.pe/Preguntas_Frecuentes/calidad_migratoria_humanitaria.html

¹² Para más información véase <https://estoyaquiecuador.org/>

¹³ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022, www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/; Amnistía Internacional, Desprotegidas en Ecuador, noviembre 2022, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr28/6137/2022/es/>; Amnistía Internacional, Nadie quiere vivir en clandestinidad, 7 de marzo de 2023, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/6437/2023/es/>

3

MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL

3.1 Protección internacional para personas venezolanas refugiadas

Colombia, Perú, Ecuador y Chile han incorporado en sus legislaciones¹⁴ la definición de refugiado establecida en el artículo 1A de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.¹⁵ Este instrumento, considerado la piedra angular del derecho internacional de las personas refugiadas, también establece el reconocimiento de un conjunto de derechos.¹⁶ Asimismo, obliga a los Estados en el artículo 33 C a proteger a las personas refugiadas y solicitantes de asilo contra la devolución o regreso forzado a un lugar donde corren peligro.

El principio de no devolución, que se ha convertido en una norma de derecho consuetudinario,¹⁷ prohíbe a los Estados la devolución o traslado de una persona a cualquier lugar donde su vida o libertad pueden verse amenazadas, o donde él o ella corra riesgo de persecución. La prohibi-

ción de no devolución cubre la intercepción, rechazo en la frontera, o devolución indirecta. Este principio no admite derogación y debe ser respetado en todo momento por los Estados, incluyendo las situaciones de “afluencia masiva”, como es el caso del desplazamiento de población venezolana en la región.¹⁸

Amnistía Internacional considera que las personas venezolanas que abandonaron su país tienen necesidades de protección internacional.¹⁹ Aunque algunas son refugiadas según la definición de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, por el riesgo particular de persecución al que se enfrentan en su país, debiera presumirse que la situación de todas las personas venezolanas se encuadra en la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, debido a las amenazas que pesan sobre su vida, su seguridad y sus libertades como consecuencia de las “violaciones masivas de los derechos humanos” en Venezuela.²⁰

Colombia, Perú, Ecuador y Chile han incorporado en sus legislaciones esta definición ampliada de persona refugiada de la Declaración de Cartagena,²¹ que incluye a aquellas

¹⁴ En Colombia Decreto 1067 de 2015. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm

En Perú, la Ley 27.891 del Refugiado de 2002. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1664870/Ley_27891.pdf; en Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana. <https://vlex.ec/vid/ley-organica-movilidad-humana-847395482#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,internacional%3B%20y%2C%20sus%20familiares>, y en Chile la Ley 20.430 de 2010 que establece disposiciones sobre protección de refugiados. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1012435>

¹⁵ La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, al que se adhirieron Colombia, Perú, Ecuador y Chile, son los principales instrumentos legales para la protección de las personas refugiadas en el mundo. Se encuentran disponibles en <https://eacnur.org/es/convencion-de-ginebra-de-1951-el-estatuto-de-los-refugiados> y <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/protocol-relating-status-refugees>

¹⁶ Entre los derechos que reconoce la Convención de 1951 se encuentran, el derecho a la libertad de religión y de movimiento, al empleo remunerado, al trabajo por cuenta propia, al ejercicio de la profesión liberal, a la educación, a la vivienda y a la asistencia pública, a la seguridad social, en igualdad de condiciones que las personas nacionales. CIDH. Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria. 2020. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>

¹⁷ Si bien la Convención del Estatuto de los Refugiados protege a las personas refugiadas y solicitantes de asilo frente a la devolución, ha sido recogido en diversos tratados internacionales. El artículo 3.1 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes protege a todas las personas, independientemente de su estatus, de cualquier expulsión, devolución o extradición que exponga a las personas tortura u otros malos tratos, y por su parte el artículo 16 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas prohíbe la expulsión, devolución, entrega o extradición de personas a lugares donde estén en riesgo de sufrir desaparición forzada.

¹⁸ ACNUR, El principio de no devolución, julio 2001, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/01151.pdf> y <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7123.pdf>

¹⁹ Amnistía Internacional, Medidas Urgentes: personas venezolanas, 3 de septiembre de 2018, (AMR 01/9019/2018), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/9019/2018/es/> y Perú: Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela 4 de febrero 2020 (AMR 46/1675/2020), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es/>

²⁰ Declaración de Cartagena sobre Refugiados, noviembre 1984, <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados>

²¹ Párrafo tercero de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, noviembre 1984, <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados>.

En Colombia el Decreto 1067, mayo 2015, https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm

En Perú, la Ley 27.891 del Refugiado de 2002, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1664870/Ley_27891.pdf.

En Ecuador, la Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>

En Chile, la Ley 20430 de 2010 que establece disposiciones sobre protección de refugiados, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1012435>

personas que huyen de la violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.²²

Amnistía Internacional y otros organismos han documentado graves violaciones de derechos humanos, como tortura y otros malos tratos, ejecuciones extrajudiciales y detenciones arbitrarias prolongadas.²³ Estas violaciones son sistemáticas, generalizadas y reflejan un patrón de represión planificada y coordinada por parte del Estado, con el objetivo de neutralizar o eliminar a la oposición política o a quienes son percibidos como tal,²⁴ hasta el punto de que pueden constituir crímenes de lesa humanidad.²⁵

Además, el país sigue sumergido en una emergencia humanitaria compleja²⁶ que se ha traducido en el aumento de los niveles de escasez o inaccesibilidad de bienes de primera necesidad y de la desigualdad en el país, y en el agudo deterioro de sus condiciones de vida. Las personas venezolanas han experimentado desde 2015 el colapso del sistema sanitario, el cierre de hospitales y clínicas, la falta de acceso al agua, los alimentos y la electricidad regular para grandes segmentos de la población.²⁷ Estas violaciones generalizadas de los derechos sociales y económicos demuestran el abyecto fracaso del Estado a la hora de proteger los derechos humanos, prestar servicios públicos y cumplir con sus obligaciones internacionales y configura una alteración del orden público entendido como el funcio-

namiento normal de las instituciones del Estado. Las conexiones entre el deterioro del nivel de vida, las violaciones de los derechos sociales y económicos y las graves violaciones de derechos civiles y políticos indican que las violaciones de derechos humanos afectan a muchas dimensiones de la vida de las personas, por lo que alcanzan el umbral de “violaciones masivas de los derechos humanos” establecida por la Declaración de Cartagena.

Tanto el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como Amnistía Internacional han llamado a los Estados de la región a acudir a la determinación colectiva de la condición de refugiado (también conocida como reconocimiento prima facie) para responder a las necesidades de protección de los cientos de miles de personas venezolanas en sus territorios.²⁸

3.2 Medidas de protección complementaria y temporal para personas venezolanas

Ante la llegada de personas venezolanas a sus territorios, algunos Estados, como Colombia o Ecuador, han establecido medidas de protección complementaria o temporal.

²² Declaración de Cartagena, noviembre 1984, <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados>

²³ Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Violaciones de derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente sin final a la vista, junio de 2018, https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf; OEA, Informe del Grupo de Trabajo de la OEA para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región, junio de 2019, <https://www.oas.org/documents/spa/press/OEA-informe-migrantes-venezolanos-espanol.pdf> y ACNUDH, Informe del Comisionado de Derechos Humanos: Resultados de la investigación sobre las denuncias de posibles violaciones de los derechos humanos a la vida, la libertad y la integridad física y moral en la República Bolivariana de Venezuela, septiembre de 2020 (A/HRC/44/20) <https://www.ohchr.org/es/documents/country-reports/report-united-nations-high-commissioner-human-rights#:~:text=ACNUDH%20%7C%20Resultados%20de%20la%20investigaci%C3%B3n%20de%20las,y%20moral%20en%20la%20Rep%C3%BAblica%20Bolivariana%20de%20Venezuela>

²⁴ Amnistía Internacional, Hambre de justicia: crímenes de lesa humanidad en Venezuela, mayo de 2019, (AMR 53/0222/2019) <https://www.amnesty.org/en/documents/amr53/0222/2019/en/>; ONU, Informe de la misión internacional independiente de investigación sobre la República Bolivariana de Venezuela, septiembre de 2020, (A/HRC/45/33), <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/ffmv/report-ffmv-september2022>

²⁵ ONU, Venezuela: Nuevo informe de la ONU detalla las responsabilidades por crímenes de lesa humanidad para reprimir a la disidencia y pone la lupa en la situación en las zonas mineras remotas, 20 septiembre 2022, <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2022/09/venezuela-new-un-report-details-responsibilities-crimes-against-humanity>

²⁶ Una emergencia compleja puede definirse como una crisis humanitaria en un país, una región o una sociedad en la que existe una ruptura total o considerable de la autoridad como consecuencia de un conflicto interno o externo, y que requiere una respuesta internacional que va más allá del mandato o la capacidad de cualquier organismo individual y/o del programa en curso de las Naciones Unidas en el país. ACNUR, Coordination in complex emergencies, 2001, <https://www.unhcr.org/publications/coordination-complex-emergencies>

²⁷ Amnistía Internacional, Hambre de justicia: crímenes de lesa humanidad en Venezuela, mayo de 2019 (AMR 53/0222/2019), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr53/0222/2019/es/>; ACNUDH, Informe de la misión internacional independiente de investigación sobre la República Bolivariana de Venezuela, septiembre de 2020, (A/HRC/51/43), <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/ffmv/report-ffmv-september2022>. En 2022, del total de 28,7 millones de habitantes, 19,7 millones experimentaban pobreza multidimensional. Según HumVenezuela, en marzo de 2022, casi 95% de la población en el país no tenía ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud, educación, transporte o vestido, y muchos enfrentan inseguridad alimentaria. Con una inflación en lo que va de 2023 superior al 400%, de las más altas del mundo, el aumento del precio de los alimentos sigue dificultando el acceso de las familias a alimentos nutritivos. Se estima que, en marzo de 2022, 13,1 millones de venezolanos no tenían acceso a ningún transporte público, mientras que 5,9 millones carecían de electricidad. 15,9 millones de venezolanos pasaron días y semanas sin agua, y 21,2 millones estuvieron expuestos a agua contaminada. Además, desde el colapso del sistema sanitario en 2016, los indicadores de salud han empeorado. Hasta marzo de 2022, 19,1 millones de venezolanos habían perdido el acceso a los servicios de salud, ya que muchos servicios hospitalarios y clínicas de atención primaria y especializada dejaron de funcionar y se reportó que 62% de los centros obstétricos y maternidades no funcionaban o presentaban graves deficiencias, lo que se traducía en una falta de atención materna adecuada para las personas embarazadas. Además, el 79% de los centros pediátricos estaban cerrados o habían dejado de funcionar. Ver, por ejemplo, Amnistía Internacional, Venezuela: La crisis de desatención del derecho a la salud obliga a miles de personas a huir, marzo de 2018, <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/03/venezuela-unattended-health-rights-crisis-is-forcing-thousands-to-leave/>; The Lancet, The collapse of the Venezuelan health system, abril 2018, [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(16\)00277-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(16)00277-4/fulltext); Human Rights Watch, La emergencia humanitaria en Venezuela, abril de 2019 <https://www.hrw.org/es/report/2019/04/04/la-emergencia-humanitaria-en-venezuela/se-requiere-una-respuesta-gran-escala-de>; HumVenezuela, Informe de seguimiento a los impactos de la emergencia humanitaria compleja en Venezuela tras el confinamiento por la pandemia del Covid, marzo 2022, <https://humvenezuela.com/wp-content/uploads/2022/09/HumVenezuela-Informe-Marzo-2022.pdf>

²⁸ Amnistía Internacional, Medidas Urgentes: personas venezolanas, 3 de septiembre de 2018, (AMR 01/9019/2018/es), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/9019/2018/es/> y Perú: Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela 4 de febrero 2020 (AMR 46/1675/2020), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es/> y Carta Abierta a la Presidencia de Perú y el Presidente de Chile Sobre la Crisis de Protección en Frontera, 4 de mayo de 2023, <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2023/05/AMR0167442023SPANISH.pdf>

Los acuerdos o programas de protección o de estancia temporal son, según el ACNUR, instrumentos pragmáticos para cubrir las lagunas de los sistemas de respuesta y las capacidades nacionales ante las llegadas numerosas de personas que necesitan protección contra la devolución y unos mínimos estándares de tratamiento.²⁹ En el caso de Venezuela en particular, el ACNUR ha recordado que estas iniciativas deben cumplir con los requisitos de legalidad, accesibilidad y reconocimiento de derechos.³⁰ Amnistía Internacional también considera que cualquier programa de protección complementaria o temporal destinado a personas venezolanas debe cumplir con los siguientes requisitos para que garantice plenamente sus derechos humanos a la luz del derecho internacional:

a) Legalidad: estos mecanismos y sus requisitos y procedimientos deben estar definidos en la legislación nacional.

b) Accesibilidad: deben ser accesibles a todas las personas venezolanas y las solicitudes deben aceptarse en varios lugares del territorio. No se deben establecer limitaciones o negar el acceso en virtud de:

- La fecha de entrada en el país;
- El coste, ya que no debe haber costes;
- La entrada o presencia irregular en el país;
- La falta de documentos de identidad.

c) Acceso a derechos, sin discriminación, incluyendo:

- Acceso a atención sanitaria;
- Acceso a la educación;
- Unidad familiar;
- Libertad de circulación acceso a alojamiento; y
- Derecho al trabajo.

Mientras un programa de regularización migratoria es una política de respuesta implementada por un Estado ante la presencia de personas en situación migratoria irregular en su territorio, muchas veces sin distinción de nacionalidad, un programa de protección temporal es una medida excepcional destinada a proporcionar protección inmediata y durante un tiempo determinado a las personas desplazadas.

3.3. Violencia de género hacia mujeres venezolanas

Los Estados tienen la obligación de brindar una protección especial a grupos que sufren formas específicas de discriminación y marginalización,³¹ lo que incluye a las mujeres y niñas. Los cuatro Estados analizados en este informe han ratificado tratados internacionales en la materia, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés)³² y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ‘Belem do Pará’,³³ que reconocen el derecho de toda mujer, sin importar su origen nacional ni situación migratoria, a una vida libre de violencia, y establecen la obligación estatal de adoptar las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.³⁴

Según las encuestas realizadas para el estudio sobre necesidades de refugiados y migrantes (RMNA) de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V), más del 70% de personas venezolanas reportaron diferentes situaciones de violencia, tales como violencia por parte de su pareja íntima, matrimonios o uniones tempranas forzadas y otras formas de violencia física y sexual.³⁵

Amnistía Internacional ha documentado que las mujeres venezolanas refugiadas en la región enfrentan múltiples formas de violencia, no sólo en su país de origen y durante su trayecto migratorio, sino además en los distintos ámbitos en los que transcurre su vida en los países de destino.³⁶ Esta situación significa que su estatus migratorio adquiere una enorme relevancia, ya que los obstáculos para el acceso a formas de regularización son factores de riesgo que aumentan su vulnerabilidad y su exposición a nuevas situaciones de violencias. En este sentido, Amnistía Internacional ha señalado la necesidad de que las respuestas implementadas por autoridades de los países de recepción integren un abordaje interseccional³⁷ que tome en cuenta

²⁹ ACNUR. Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado 45º período de sesiones. (A/AC.96/830) 7 de septiembre de 1994. Para mayor información véase Nota Sobre Protección Internacional, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDU/2002/1744.pdf>

³⁰ ACNUR, Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos, actualización I, mayo de 2019, <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Compendio sobre Igualdad y no discriminación. Estándares Interamericanos. OEA/Ser.L/V/II.171 Doc. 31 12 febrero 2019 Original: español, febrero 2019, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Compendio-IgualdadNoDiscriminacion.pdf>

³² Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), diciembre 1979, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

³³ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Belem do Pará”. Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

³⁴ Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Recomendación general núm. 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres. 14 de noviembre de 2014. CEDAW/C/GC/32. noviembre 2014, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDU/2014/9924.pdf>

³⁵ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), octubre 2022, <https://www.r4v.info/es/document/rmna-2022-analisis-de-necesidades-de-refugiados-y-migrantes>

³⁶ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022, (AMR01/5675/2022), www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

³⁷ Amnistía Internacional. Desprotegidas en Ecuador: Mujeres venezolanas refugiadas y sobrevivientes de violencia basada en género. 17 de noviembre de 2022,

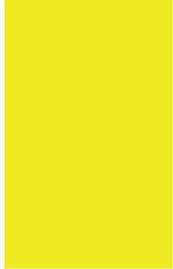
la acumulación de diversos factores sociales a las que se enfrentan, incluyendo su nacionalidad, género, situación económica y social, y situación migratoria irregular.

4

COLOMBIA

Situación de personas venezolanas en Colombia

2'477,588



Cantidad estimada de personas venezolanas a la fecha

47,796

Cantidad de solicitudes de asilo realizadas (2016-2022)

1,367

Cantidad de solicitudes otorgadas (2016-2022)

Fuente: Plataforma R4V y ACNUR Data finder

Colombia es el país que alberga el mayor número de personas venezolanas en América Latina y en el mundo. Hasta junio de 2023, según la Plataforma R4V, esta población alcanzaba unas 2.477.588 personas.³⁸ Sin embargo, si se tiene en cuenta la información recopilada por el Migration Policy Institute, esta cifra llegaría a 2.894.593³⁹ y representa el 40% de las personas venezolanas refugiadas en América Latina y el Caribe y el 93% de las personas extranjeras en Colombia.⁴⁰ Fuentes entrevistadas señalaron que esta disparidad en las cifras también da cuenta de las dificultades de acceder a información actualizada acerca del número de personas refugiadas venezolanas en este país.

El último programa de protección temporal en Colombia, que se encuentra actualmente vigente, es el Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (ETPV).⁴¹ Su etapa

de inscripción, para quienes cumplen ciertos requisitos descritos adelante, estará vigente hasta el 24 de noviembre de 2023 y es el sexto programa de este tipo creado por el Estado colombiano desde 2018.⁴²

4.1 El sistema de asilo

La protección internacional está regulada por el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, conocido como Decreto 1067 de 2015⁴³ La Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) otorga a las personas solicitantes de refugio un documento llamado 'salvoconducto SC-2' (SC-2) que tiene vigencia por 180 días, prorrogable hasta recibir la decisión de las autoridades sobre la solicitud, y les permite residir de manera regular en el país durante el trámite de la misma.⁴⁴

El Decreto 1067 no prevé término para el trámite de cada una de las etapas de la solicitud de asilo. Entre 2016 y 2022 se registraron 46.796 solicitudes de asilo de personas venezolanas.⁴⁵ A diciembre de 2022, la tasa de casos de asilo de personas venezolanas pendientes de resolver en Colombia era del 62%.⁴⁶

El SC-2 da acceso a sus titulares al sistema de salud pública y de educación. Sin embargo, no les permite trabajar durante el período entre la solicitud y su resolución, que según fuentes entrevistadas, puede extenderse hasta cuatro años, dejando a las personas venezolanas en una situación laboral y económica de extrema precariedad.⁴⁷

Amnistía Internacional recuerda que el derecho internacio-

³⁸ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), junio 2023, <https://www.r4v.info/en/refugeeandmigrants>

³⁹ Migration Policy Institute, Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano, mayo de 2023, https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Migración Colombia. Decreto 216 de 2021 Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, marzo 2021, https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_0216_2021.htm

⁴² Migration Policy Institute, Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano, mayo del 2023, https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf

⁴³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Decreto 1067 de 2015, mayo 2015, https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm

⁴⁴ Ibid., artículo 2.2.1.11.4.9, https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm

⁴⁵ ACNUR. Refugee Data Finder, consultada en agosto de 2023, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>

⁴⁶ Migration Policy Institute, Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano, cuadro 2, pág 13, mayo del 2023, https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf

⁴⁷ Entrevista con integrantes de la academia y sociedad civil.

nal establece que los Estados deben garantizar el derecho a trabajar de las personas reconocidas como refugiadas.⁴⁸ La Corte Europea de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU han señalado que el derecho de trabajar, en combinación con el acceso a protección social, está estrechamente vinculado con otros derechos, incluso el derecho a vivir una vida digna.⁴⁹ El Comité DESC ha expresado preocupación por la tasa alta de desempleo de las personas refugiadas y ha llamado a los Estados a tomar acciones concretas al respecto, como eliminar las barreras que limitan o impiden el acceso personas solicitantes de asilo al mercado laboral.⁵⁰ Por ello, la organización considera que un Estado incapaz de resolver las solicitudes de asilo, prolongando de manera indebida los procedimientos, estaría de facto privando a las personas refugiadas de obtener el derecho de trabajar.

En aplicación del principio de no devolución, las personas solicitantes de asilo no pueden ser retornadas a su país de origen.⁵¹ Una vez otorgada la condición de refugiado, las personas refugiadas pueden acceder a servicios públicos de educación y otros derechos sin discriminación. Asimismo, tienen derecho a solicitar la reunificación familiar.

Según el Migration Policy Institute, la tasa de reconocimiento de la condición de refugiado a junio de 2022 era del 8%.⁵² Amnistía Internacional observa que el número de personas que solicita refugio es muy bajo si se tiene en cuenta el total de la población venezolana en el país.

Amnistía Internacional constató en un informe previo que el bajo número de solicitudes de asilo podría estar relacionado con los siguientes factores: la falta de acceso a la información existente sobre el procedimiento; la ausencia de un límite de tiempo para que el Ministerio de Relaciones

Exteriores emita su respuesta; la imposibilidad de trabajar durante el tiempo en que les es expedido un salvoconduto; y con un riesgo inherente de perder la condición de refugiado en caso de retornar a Venezuela.⁵³

4.2 Protección temporal y complementaria: el ETPV

A partir de 2018, en respuesta a la llegada masiva de personas desde Venezuela, el gobierno creó programas de protección complementaria, llamados Permiso Especial de Permanencia (PEP). Entre 2018 y 2022 fueron creados seis PEP, que autorizaban la residencia en Colombia a personas venezolanas y les permitía acceder a servicios de salud, educación hasta los 18 años, y a trabajar de manera formal.⁵⁴

El PEP fue reemplazado en el 2021 por el Estatuto Temporal de Protección para Venezolanos (ETPV).⁵⁵ El ETPV se divide en dos etapas: el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y el Permiso por Protección Temporal (PPT). Las personas venezolanas tienen que registrarse primero en el RUMV, el cual busca identificar a las personas de nacionalidad venezolana que quieran acceder a las medidas de protección temporal. A continuación, el PPT es otorgado a las personas venezolanas que cumplan con los requisitos y les autoriza a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especial, y a ejercer durante su vigencia cualquier actividad u ocupación legal en el país.⁵⁶

⁴⁸ Artículo 6 de la Convención de Ginebra. Ver también University of Michigan Law School, *The Michigan Guidelines on the Right to Work*, 16 March 2010, available at: <https://www.refworld.org/docid/4bbaf1242.html>. Incluso cuando el Estado ha invocado esta limitación por falta de recursos, el PIDESC ha definido un “núcleo mínimo” de derechos, definido como los requisitos mínimos para vivir una vida digna. Todos los gobiernos signatarios tienen el deber de garantizar estos mínimos en todo momento. Además, otras obligaciones inmediatamente vinculantes se aplican igualmente a los no nacionales, incluidos los refugiados. Entre ellas se incluye la obligación inmediata de adoptar medidas deliberadas, concretas y específicas “individualmente y mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga” para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.

⁴⁹ Corte Europea de Derechos Humanos, *MSS vs Belgium and Greece*, 2011. <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-628> (en inglés). De acuerdo al Comité DESC, los Estados deben utilizar todos los recursos a su disposición, incluida la asistencia internacional, para garantizar que todas las personas disfruten de un nivel mínimo de derechos económicos, sociales y culturales, definidos como los requisitos mínimos para vivir una vida digna. Comité DESC, Observación General 3 “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2)”, 12/14/1990, párrafo 10. tinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F4758&Lang=en Tribunales nacionales también han fallado sobre estos temas. En Reino Unido Ver House of Lords, *Adam and Limbuela v. Secretary of State for the Home Department*, 3 November 2005 (en inglés) R. (Adam and Limbuela) v. Secretary of State for the Home Department | ESCR-Net En Suráfrica, ver las sentencias *Minister of Home Affairs v Watchenuka*, 2004 ; *Somali Association of South Africa v Limpopo Department of Economic Development, Environment and Tourism*, 2014 y *Union of Refugee Women and Others v Director, Private Sector Industry Regulatory Authority and Others*, 2006 (en inglés)

⁵⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Referencias en inglés), ‘Concluding Observations: Slovakia’ (14 November 2019) UN Doc E/C.12/SVK/CO/3 paras 20–21 <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/ec12svkco3-committee-economic-social-and-cultural-rights> ; CESCR, ‘Concluding Observations: Israel’ (12 November 2019) UN Doc E/C.12/ISR/CO/4 paras 22–23 <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/ec12isrco4-committee-economic-social-and-cultural-rights> ; CESCR, ‘Concluding Observations: Belgium’ (26 March 2020) UN Doc E/C.12/BEL/CO/5 paras 22–23 <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLcuW9o-VixnwFxc9xL1Osr7QWlfxei5srTR0exdYA3bKT8diQOZNoXOVMcziMWXwhiteibbSfJvG%2F0KfHroTnhKqws%2Bo2OIXYBwq2b%2F4NcKdegjpR>

⁵¹ Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.3.1.6.20.

⁵² Migration Policy Institute, *Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano*, mayo de 2023, https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf

⁵³ Amnistía Internacional, *Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú*, 12 de julio de 2022, 60 págs, (AMR01/5675/2022) www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

⁵⁴ Migration Policy Institute, *Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano*, mayo del 2023, https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf

⁵⁵ Colombia. Decreto 216 de 2021, marzo 2021, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30041439>

⁵⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores. Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp-abc_estatuto_al_migrante_venezolano_05mar2021.pdf

Amnistía Internacional observa que este programa no incorpora una perspectiva de género, ni tampoco específicamente atiende a las necesidades de las sobrevivientes de VBG, desconociendo el temor que supone la propia violencia sumada a la situación de irregularidad migratoria y la situación de precariedad económica que se agrava para este grupo.⁵⁷

De las casi dos millones y medio de personas venezolanas reportadas por R4V en Colombia, se estima que en octubre de 2022 1.627.005 habían accedido al ETPV⁵⁸ y 311.729 personas se encontraban en situación migratoria irregular.⁵⁹ Por su parte, Migración Colombia informa que hasta marzo de 2023 se pre-registraron en el RUMV 2.448.908 personas venezolanas.⁶⁰

La inscripción al RUMV y la obtención del PPT no tiene costo. Pueden acceder a ello las personas venezolanas en las siguientes situaciones:

- Solicitantes de refugio con salvoconducto SC-2;
- Aquellas que hayan accedido previamente a alguno de los permisos temporales: Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PIP); Permiso de Protección Personal (PTP); Permiso Especial de Permanencia (PEP); Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEP-FF);
- Aquellas en situación migratoria irregular que hayan ingresado al país antes del 31 de enero de 2021;
- Aquellas que hayan ingresado a Colombia por un puesto de control migratorio de manera regular entre el 31 de enero de 2021 y el 28 de mayo de 2023⁶¹ y tengan su pasaporte sellado;
- Todas las niñas, niños y adolescentes (NNA) vinculados a un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD); adolescentes y jóvenes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal para Adoles-

centes (SRPA) y niñas, niños, adolescentes y jóvenes que se encuentren matriculados en una institución educativa en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media.

El PPT tiene una vigencia de 10 años y permite a las personas venezolanas transicionar a un régimen de residencia permanente.⁶² Sin embargo, Amnistía Internacional observa cierta ambigüedad sobre la naturaleza del ETPV, en particular en relación sobre la aplicación del principio de no devolución (*non refoulement*). Si bien las normas que crearon y regulan el ETPV reconocen el riesgo que implicaría el retorno a su país para las personas venezolanas,⁶³ por el otro lado no establecen ningún mecanismo concreto de garantía contra la devolución. La Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes ha señalado su preocupación al respecto.⁶⁴

Una vez obtenido el ETPV, las personas venezolanas pueden acceder a servicios de salud públicos, tales como la afiliación a la Entidad Promotora de Salud (EPS) por régimen contributivo o subsidiado; a los servicios de atención para población vulnerable; al sistema pensional de jubilación; a la educación; cuentan con permiso para trabajar; y pueden abrir cuenta bancaria.

Amnistía Internacional ha identificado algunos obstáculos que impiden el acceso al ETPV y, en consecuencia, a los derechos asociados al mismo. En primer lugar, en un informe previo, Desprotegidas, Amnistía Internacional identificó que personas venezolanas que habían llegado de forma previa al 31 de enero de 2021 enfrentaban dificultades para demostrar que su ingreso había sido anterior a esa fecha.⁶⁵ Si bien la administración colombiana había abierto la posibilidad de presentar una prueba sumaria, es decir, algún documento o registro que demostrara el ingreso al país antes de esa fecha prevista, mujeres venezolanas señalaron que debido a sus condiciones de precariedad no poseían este tipo de documentación. Según fue reportado por la clínica jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes a Amnistía Internacional, estos obstáculos con-

⁵⁷ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022, www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

⁵⁸ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), <https://www.r4v.info/es/colombia>

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Migración Colombia. Estatuto Temporal de Protección para personas venezolanas, octubre 2021, <https://public.tableau.com/app/profile/migracion.colombia/viz/EstatutoTemporalde-Proteccion-Prerregistros/Pre-registrosPublic>

⁶¹ ACNUR, Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, <https://help.unhcr.org/colombia/otros-derechos/estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos/>

⁶² Los 10 años del PPT permiten acumular los cinco años de tiempo mínimo de estadía requeridos para solicitar acceder a la regularización permanente tal como establece el Decreto 216 de 2021. Blum, Claudia / DECRETO 216 DE 2021 por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, 1 de marzo de 2021, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30041439>

⁶³ El Decreto 216 de 2021 señala [...] “*Que a causa de la crisis política, social y económica que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela, agudizada y prolongada en el tiempo, la población migrante caracterizada para el año 2017 y frente a la cual fueron proyectadas las medidas de flexibilización antes descritas, ha pasado del ánimo de permanencia transitoria en territorio nacional, a la necesidad de establecerse de manera temporal ante el riesgo que representa para su integridad la opción de retorno a su país de origen.*” (resaltado propio)

⁶⁴ Clínica Jurídica para Migrantes, Universidad de los Andes, Comentarios al proyecto de decreto que crea el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos: hoy más vigentes que nunca ad portas de la reglamentación, 23 de febrero de 2021, <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/comentarios-proyecto-de-decreto-estatuto-temporal.pdf> y Centro de Estudios en Migración (CEM) junto con Clínica Jurídica Para Migrantes, Universidad los Andes, Estatuto Temporal De Protección Para Migrantes Venezolanos: Reflexiones De Una Política De Regularización Migratoria, agosto de 2021, <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-3-Estatuto-Temporal-de-Proteccion-para-Migrantes-Venezolanos-reflexiones-de-una-politica-de-regularizacion-migratoria-2.pdf>

⁶⁵ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022 (AMR01/5675/2022), www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

tinúan vigentes.

Asimismo, las personas entrevistadas también mencionaron la falta de alfabetización digital, acceso a una computadora y a una dirección de correo electrónico donde recibir las notificaciones, como obstáculos para iniciar el proceso para el ETPV. Si bien Migración Colombia ofreció algunos puntos físicos con computadoras donde funcionarias y funcionarios guiaban a las personas en el proceso, no todas pudieron acercarse a los mismos o no fueron asesoradas en el proceso de forma correcta. Además, hay una presunción de una alfabetización digital que es necesaria para la continuidad del proceso de aplicación, como por ejemplo para recibir notificaciones o hacer un seguimiento. Otras personas señalaron fallas en la propia página web del RUMV, única vía para completar el primer paso de la inscripción. Varias personas reportaron no haber podido realizar la inscripción porque la página web estaba caída. Sin embargo, según sus testimonios, cuando lo reportaron al personal de Migración Colombia, las autoridades no reconocieron esta falla en el sistema, por lo que estas personas quedaron afuera del ETPV.⁶⁶

El Decreto 216 prevé que al otorgar el PPT, se cancelará automáticamente cualquier otro permiso con el que cuente la persona como por ejemplo el SC-2. De acuerdo con la información recibida, algunos funcionarios y funcionarias habrían exigido de manera ilegal a personas solicitantes de asilo que renuncien a esa solicitud de refugio antes de aplicar y tener la decisión final del ETPV. Este tipo de prácticas colocaría a las personas venezolanas en un alto riesgo de violación a sus derechos humanos. No solamente quedan expuestas al riesgo de perder la posibilidad de ser reconocidas como refugiadas y ser protegidas contra la no devolución, sino en el caso de que el ETPV les sea negado, quedarían en situación migratoria irregular también y sin ninguna alternativa.⁶⁷

A la inversa, Amnistía Internacional recibió información relativa a personas perseguidas en Venezuela que contaban con residencia en Colombia y PPT vigente que, por temor a un retorno forzado, deseaban solicitar asilo. Para ello, las autoridades les exigieron renunciar al PPT y devolver el documento PPT físico original, como paso previo a aplicar y tener el SC-2. Esta práctica colocaría a las personas venezolanas solicitantes de asilo en un alto riesgo de violación de sus derechos humanos, quedando temporalmente indocumentadas y sin posibilidad de trabajar de manera formal

como podían hacerlo con el PPT. Además, debido a la dificultad para obtener pasaportes en Venezuela, quedarían impedidas de viajar a un tercer país y desamparadas en Colombia, expuestas al riesgo de quedar sin PPT de forma permanente y tampoco ser reconocidas como refugiadas y por tanto sin protección contra la no devolución a su país.

El acceso a los derechos se da una vez obtenido el ETPV, el cual según los plazos definidos por Migración Colombia se obtiene 30 días después de haber sido pre-admitido en el RUMV, el cual a su vez tiene un plazo de respuesta de 90 días desde la inscripción al mismo.⁶⁸ Sin embargo, de acuerdo a la información recibida, el proceso ha llegado a extenderse más de un año.⁶⁹

Amnistía Internacional observa con preocupación que, a junio de 2023, algunas personas están empezando a recibir rechazos a sus peticiones para acceder al ETPV. Uno de los motivos frecuentes de rechazo se debe a que la persona tiene a su nombre una ‘medida correctiva’ impuesta por la policía⁷⁰ en caso de infracción al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.⁷¹ Según la información recibida, muchas personas desconocerían que tenían un procedimiento abierto o las implicaciones y consecuencias de estas medidas correctivas, que pueden derivar de situaciones muy diversas de la vida pública, como el no usar mascarillas en el sistema de transporte público durante la pandemia del Covid-19, o por conflictos entre vecinas/os.⁷² A pesar de ser sanciones no penales, las medidas correctivas parecen haberse convertido en obstáculos para el acceso al ETPV.⁷³

Otra preocupación compartida con Amnistía Internacional fue la protección de datos personales. Para cumplir con el primer paso del ETPV, el registro en el RUMV, la persona debe informar no sólo los datos biográficos, sino hacer una encuesta socioeconómica y entregar sus datos biométricos. Esta condición es obligatoria, incluso para personas solicitantes de asilo. Fue mencionado en las entrevistas que no se le da a la persona información sobre qué significa otorgar todos estos datos personales, ni la posibilidad de negar darlos a las autoridades migratorias y autorizar su tratamiento.⁷⁴

Por otro lado, las personas venezolanas con PPT pueden acceder a la residencia permanente después de haber residido con estatus migratorio regular por al menos cinco años en el país. Sin embargo, en las entrevistas realizadas

⁶⁶ Entrevista clínica integrantes de la academia y sociedad civil

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Decreto 216 de 2021 por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria, marzo 2021, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30041439>

⁶⁹ Entrevista con integrantes de la academia y sociedad civil.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Congreso de la República, Ley 1801 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, julio 2016 http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016.html

⁷² Entrevista con integrantes de la academia y sociedad civil.

⁷³ Artículo 12 de la ley 1801 de 2016. Requisitos para el otorgamiento del Permiso por Protección Temporal (PPT): *Podrá aplicar para la obtención del Permiso por Protección Temporal el migrante venezolano que reúna los siguientes requisitos (...) 2. No tener antecedentes penales, anotaciones o procesos administrativos sancionatorios o judiciales en curso en Colombia o en el exterior.*

⁷⁴ Entrevista con integrantes de la academia y sociedad civil.

fue mencionado que el costo de 400,33 dólares estadounidenses (USD) para acceder a la residencia permanente⁷⁵ puede ser un monto difícil o imposible de reunir.⁷⁶

Amnistía Internacional también llama la atención sobre el riesgo que representa para la estadia de un grupo familiar en Colombia y el acceso a derechos el hecho de que algunos miembros obtengan el PPT y otros no. Por ejemplo, recibió información sobre la situación de una madre con dos hijos mayores de edad y un niño a su cargo. Los PPT de las tres personas adultas fueron rechazados por una ‘medida correctiva’,⁷⁷ pero el niño accedió al ETPV a causa de estar matriculado en el colegio. En este caso, la madre no puede realizar trámites administrativos en nombre de su hijo menor porque ella no tiene el PPT. Como consecuencia, su hijo no puede acceder a servicios de salud más allá del de urgencia, porque para eso se necesita una persona adulta que actúe en su nombre. El colegio identificó que el niño no está afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y lo reportó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) como un niño en posible riesgo. Cuando el ICBF preguntó a la madre por qué no había afiliado a su hijo, la única respuesta que pudo otorgar fue el rechazo por parte de la autoridad migratoria.

Así, en este caso el rechazo del PPT obliga a la persona responsable de estos NNA a permanecer en Colombia en situación migratoria irregular o a salir del territorio colombiano. En caso de quedarse, se pone en riesgo el acceso de estos niños y niñas a algunos derechos debido a que, para acceder a los mismos, la persona a cargo debe tener la regularidad migratoria a fin de poder llevar a cabo trámites administrativos en su nombre. Tal como fue compartido en las entrevistas, esto constituye un círculo vicioso en el cual personas del mismo núcleo familiar quedan excluidas del acceso a derechos fundamentales debido a la imposibilidad de que uno de sus integrantes pueda regularizar su situación migratoria.⁷⁸

Por último, es importante destacar que a agosto de 2023 no existe ningún tipo de protección complementaria o temporal para personas venezolanas que no poseen un pasaporte sellado o no pudieron probar su ingreso irregular antes del 31 de enero de 2021 o que ingresaron de forma irregular de forma posterior a esa fecha. La única opción disponible sería acceder a la condición de refugiado.

Características principales de la protección para personas venezolanas, según legislación nacional. Personas con PPT vs para personas solicitantes de asilo y refugiadas.

	DERECHOS RECONOCIDOS				ACCESIBILIDAD	
	Servicios de Salud	Servicios de Educación	Trabajar	No Devolución	Incluye entrada por punto fronterizo no autorizado	Costos
PPT	✓	✓	✓	✗	✓ (hasta enero 2021)	✗
Solicitantes asilo y refugiadas	✓	✓	✓ solicitantes	✓	✓	✓
			✗ refugiadas			

FUENTE: Elaboración propia. Ver Decreto 1067 de 2015, y Migración Colombia Decreto 216 de 2021

⁷⁵ Cancillería de Colombia, Trámites y Servicios, https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa/costos-medios-pago-oficinas-atencion

⁷⁶ ACNUR. Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, <https://help.unhcr.org/colombia/otros-derechos/estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos/>

⁷⁷ En Colombia, las “medidas correctivas” son definidas en el artículo 172 de la Ley 1801 de 2016 que corresponde al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En este artículo son definidas como: “acciones impuestas por las autoridades de Policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia”, julio de 2016, <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=30021736>

⁷⁸ Entrevista con integrantes de la academia y sociedad civil.

4.3 Conclusiones y recomendaciones

Colombia es el primer país de acogida de población venezolana en la región y en el mundo. Las personas venezolanas son refugiadas y, como tal, deben gozar del más alto nivel de protección según el derecho internacional de las personas refugiadas y de los derechos humanos. Colombia cuenta con legislación para el reconocimiento de la condición de refugiado de acuerdo a la Convención de Ginebra y la Declaración de Cartagena. Las autoridades podrían hacer uso del reconocimiento en grupo o prima facie de la condición de refugiado de las personas venezolanas.

Sin embargo, las autoridades han optado principalmente por establecer programas como el ETPV para permitir a las personas venezolanas obtener un estatus migratorio regular en el país. A octubre de 2022, se estima que 1.627.005 personas venezolanas habían accedido al ETPV,⁷⁹ 311.729 personas se encontraban en situación migratoria irregular⁸⁰ y, entre enero de 2016 y 2022, 1.367 fueron reconocidas como refugiadas.⁸¹

El número de personas venezolanas reconocidas como refugiadas a junio de 2023 es bajo en comparación con la cifra de población venezolana estimada en el país. Si bien las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado están protegidas contra la devolución a su país de origen, y que no existen limitaciones documentales ni de fecha para iniciar el trámite, esta condición no otorga permiso para trabajar durante todo el período -prolongado- que esté en trámite la solicitud de asilo. Esto sin duda se convierte en un obstáculo para la supervivencia, en condiciones dignas, de las personas con necesidad de protección internacional en el país.

Por su parte, el ETPV ha representado una oportunidad para que las personas venezolanas forzadas a salir de su país puedan obtener una forma de protección y un estatus migratorio regular, y con ello acceder a los servicios de salud, educación, y a empleo formal. Amnistía Internacional valora positivamente la duración del PPT (10 años) así como la posibilidad de que las personas con PPT puedan posteriormente acceder a la residencia permanente prevista por la legislación colombiana, claves para la inclusión y realización de planes de vida a largo plazo.

Sin embargo, llama la atención la falta de claridad del ETPV respecto de la protección de las personas venezolanas frente a la devolución a su país de origen. La organización también alerta sobre algunos de los requisitos documentales y las limitaciones de tiempo que obstaculizan el acceso al ETPV de una gran cantidad de personas y que restan eficacia al objetivo de brindar protección a las personas venezolanas. Estos obstáculos penalizan en particular a quienes entraron al país recientemente. A agosto de 2023, si bien sigue abierto el proceso de inscripción al ETPV, solamente pueden beneficiarse las personas venezolanas que poseen un pasaporte sellado, pudieron probar su ingreso irregular al país antes del 31 de enero de 2021 o que ingresaron de forma regular entre el 31 de enero y el 28 de mayo de 2023. Las personas que no cumplen con estos requisitos ya no pueden acceder al ETPV, quedando solamente a su disposición el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado.

El ETPV excluye además a personas sobre las cuales existe una ‘medida correctiva’. El procedimiento de asilo, sin embargo, no permite la exclusión de la protección internacional salvo en circunstancias previstas en la ley, que coinciden con las causas de exclusión de la Convención de Ginebra.⁸² Además de la existencia de ‘medidas correctivas’ que excluyen del ETPV, Amnistía Internacional ha recibido un número creciente de reportes de personas que no habrían sido notificadas de dichas medidas, lo cual a su vez podría representar una violación del derecho al debido proceso.

Se estima que hasta octubre de 2022 había en Colombia 311.729 personas venezolanas en situación migratoria irregular en el país y por lo tanto sin acceso a servicios de educación, salud básica o empleo formal.⁸³ En este contexto, resulta particularmente preocupante la situación de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG en situación migratoria irregular. En varios países de la región, Amnistía Internacional ha documentado cómo la falta de documentación dificulta el acceso de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG refugiadas a los servicios de protección, atención y justicia, debido entre otras razones al miedo de expulsión o criminalización que conlleva cualquier acercamiento a las autoridades. La organización teme que los obstáculos para acceder a la protección internacional, temporal o complementaria puedan impactar negativamente en los derechos de estas mujeres, dejándolas en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la VBG.⁸⁴

⁷⁹ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), <https://www.r4v.info/es/colombia>

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ ACNUR. Refugee Data Finder, consultada en agosto de 2023. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>

⁸² La ley de asilo de Colombia recoge en el art. 36 recoge el artículo 1F de la Convención de Ginebra y excluye de la condición de refugiado toda persona: a) Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b) Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada; c) Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

⁸³ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), <https://www.r4v.info/es/colombia>

⁸⁴ Amnistía Internacional, Américas: Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 julio de 2022 (AMR01/5675/2022), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/>, y Ecuador: Desprotegidas en Ecuador: Mujeres venezolanas refugiadas y sobrevivientes de violencia basada en género, noviembre 17, 2022, (AMR 28/6137/2022), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr28/6137/2022/es/>

Las personas venezolanas en Colombia no deberían verse obligadas a elegir entre dos opciones excluyentes que no garantizan el mismo nivel de protección de sus derechos. La organización exhorta al gobierno colombiano a levantar sin demora todos los obstáculos identificados en este informe que limitan el goce de los derechos humanos de las personas venezolanas con necesidad de protección internacional.

Por todo lo expuesto, Amnistía Internacional recomienda al Estado colombiano:

- Garantizar el derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de persona refugiada para todas las personas venezolanas, incluyendo el acceso efectivo y sin demoras al procedimiento. En particular, fortalecer las capacidades del sistema nacional de asilo con el fin de responder efectiva y oportunamente a las necesidades de protección internacional de las personas solicitantes de asilo, entre ellas las personas venezolanas.

- Adoptar medidas para asegurar y expandir la aplicación de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984, mediante el reconocimiento prima facie o colectivo, a las personas venezolanas que buscan protección internacional en Colombia.

- Velar por respetar y garantizar el derecho a una vida digna de las personas solicitantes de asilo. En particular, garantizar el derecho al trabajo u otra forma de protección social a las personas solicitantes de asilo.

- Garantizar que las personas venezolanas no serán retornadas de manera forzada a Venezuela, y respetar el principio de no devolución en todas las circunstancias.

- Garantizar la plena accesibilidad al ETPV, sin demoras ni limitaciones de costos, fecha o forma de entrada al país, estatus migratorio o exigencias de presentación de documentos o formales que desconozcan la situación actual de Venezuela. En particular:

- Eliminar los requisitos temporales para la inscripción al ETPV para todas las personas venezolanas.
- No denegar el acceso al ETPV por falta de documentos de identidad.

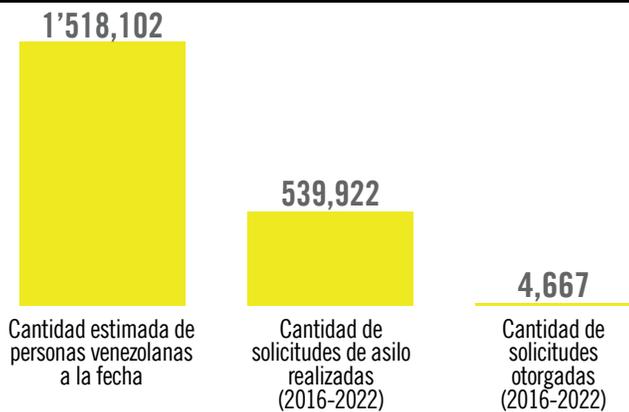
- Garantizar que una persona venezolana pueda solicitar tanto el acceso al ETPV como al asilo y el Estado colombiano no los presente como excluyentes.

- Asegurar que las personas venezolanas tengan acceso a todos los servicios básicos sin discriminación.

- Velar por que los procedimientos de reconocimiento del estatuto de refugiado y de protección complementaria y temporal incorporen una perspectiva de género y enfoque interseccional, con el fin de abordar adecuadamente los impactos diferenciados que enfrentan las mujeres venezolanas en situación irregular, en particular las sobrevivientes de violencia basada en género.

- Implementar estrategias para abordar y reducir el miedo de las sobrevivientes de VBG sin documentos de identidad o situación migratoria regular de acercarse a las instituciones, ante el riesgo de detenciones y deportaciones a Venezuela, por ejemplo con medidas para limitar transferencias de información entre servicios del Estado. Sobrevivientes de VBG deben poder denunciar las violencias de que son víctimas a policías, servicios sociales y de salud sin temor a sufrir consecuencias negativas o sanciones debido a su estatus migratorio.

Situación de personas venezolanas en Perú



Fuente: Plataforma R4V y ACNUR Data finder

Perú es el segundo país de la región y del mundo que acoge el mayor número de personas que se vieron forzadas a salir de Venezuela. Según la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), aproximadamente 1.520.000 personas venezolanas viven en el país,⁸⁵ de las cuales alrededor del 58% son mujeres.⁸⁶

Estas personas pueden acceder al Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP),⁸⁷ a la Calidad Migratoria Especial Residente (CMER) en algunos casos de VBG,⁸⁸ o en algunos casos a la Calidad Migratoria Humanitaria (CMH).⁸⁹

5.1 Protección Internacional

5.1.1 El sistema nacional de asilo⁹⁰

La Ley 27.891 del Refugiado de 2002 y su Reglamento⁹¹ incorporan las definiciones de personas refugiadas de la Convención de Ginebra y de la Declaración de Cartagena. El proceso está a cargo de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), quien otorga a la persona solicitante de asilo una autorización de trabajo, así como un carné de solicitante de la condición de refugiado, que permite permanecer en el país mientras la solicitud está en trámite. También tienen acceso a los servicios públicos de salud y de educación.

Una vez reconocida la condición de refugiado, las personas reciben un carné de extranjería y pueden acceder a todos los derechos que amparan los tratados internacionales de derechos humanos en la materia, sin discriminación. Tanto las personas solicitantes de asilo como las refugiadas están protegidas contra la devolución a su país de origen.⁹² De acuerdo con la información recibida por Amnistía Internacional, las autoridades peruanas estarían otorgando el reconocimiento de la condición de refugiado a aquellas personas que encajan con la definición de la Convención de Ginebra, pero rara vez aplican la definición ampliada de la Declaración de Cartagena a personas venezolanas.⁹³

Desde febrero de 2020, las plataformas de recepción de solicitudes de refugio han tenido un funcionamiento intermitente. Además, desde esta fecha, la CEPR no cuenta con un espacio de atención para la población solicitante de

⁸⁵ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), <https://www.r4v.info/es/home>

⁸⁶ En 2020 CARE reportó que el 58% de personas venezolanas en Perú eran mujeres. CARE, Una emergencia desigual: Análisis Rápido de Género sobre la Crisis de Refugiados y Migrantes en Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, junio de 2020, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/77718>

⁸⁷ Decreto Supremo N° 010-2020-IN. Situación Migratoria, 21 de octubre de 2020, <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/1300528-010-2020-in>

⁸⁸ Decreto 1350 Ley de Migraciones de febrero de 2021, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/informes-publicaciones/1643265-decreto-legislativo-n-1350-ley-de-migraciones>

⁸⁹ Decreto Legislativo N° 1350, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260636/compilacionNormativa_opt.pdf

Para más información, véase: https://rrd.migraciones.gob.pe/Preguntas_Frecuentes/calidad_migratoria_humanitaria.html

⁹⁰ La Comisión Permanente Ad Hoc para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano encargado de recibir, estudiar, procesar, resolver lo correspondiente a la solicitud de reconocimiento de refugio. La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado puede ser presentada antes de que expire su permanencia temporal en Perú; o, si careciere de autorización de ingreso o permanencia legal en el plazo no mayor de 30 días desde la fecha de su ingreso a territorio nacional, salvo que existieran, en opinión de la Comisión Especial para los Refugiados, causas justificativas para lo contrario. Disponible en: <http://portal.rree.gob.pe/refugiados/SitePages/Home.aspx>

⁹¹ Ley 27.891 del Refugiado, 2002. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1664870/Ley_27891.pdf

⁹² Artículo 5 de la ley 27.891 del Refugiado, 2002.

⁹³ Entrevista con representantes de la Defensoría del Pueblo de Perú.

refugio y refugiada.⁹⁴ La oficina de la CEPR estuvo cerrada entre febrero y junio de 2020, impidiendo que las personas pudieran iniciar y/o continuar sus trámites en el sistema de asilo peruano.⁹⁵ El 22 de junio de 2020, se reabrió el sistema de asilo, pero sólo de manera virtual, y se empezó a emitir, junto con la constancia de cita para la solicitud de refugio, una autorización de trabajo para nuevos solicitantes. Dichas citas, en el caso de la oficina central en Lima, fueron asignadas para 2022, lo cual implica importantes demoras. Se debe considerar que el plazo para resolver el proceso es de 60 días hábiles, el cual prácticamente nunca ha sido cumplido por parte del Estado peruano.⁹⁶ De acuerdo con la información recibida, las demoras en los procesos de reconocimiento pueden superar los tres años, situación que disuade a las personas de ingresar a dicho sistema.

De acuerdo a cifras de ACNUR, habría 1.518.000 personas venezolanas viviendo actualmente en Perú. Entre 2016 y 2022, se registraron 539.922 solicitudes de asilo, y tan sólo 4.667 han sido reconocidas como refugiadas.⁹⁷ Es decir, a julio de 2023, el 98% de las solicitudes de asilo permanecen sin resolverse en Perú.⁹⁸ Amnistía Internacional reitera su preocupación por la inoperancia del sistema de asilo, que deja a miles de personas venezolanas en el limbo, desprotegidas.

De acuerdo con lo informado por distintas fuentes, a ello se suman otros obstáculos para el acceso a la protección internacional de las mujeres venezolanas, en particular las mujeres sobrevivientes de VBG. No cuentan con información sobre el sistema nacional de refugio y por este motivo no piden el reconocimiento de la condición de refugiadas.

5.1.2 Protección complementaria y temporal: la Calidad Migratoria Humanitaria (CMH)

La Calidad Migratoria Humanitaria es una forma de protección otorgada por el Ministerio de Relaciones Exteriores con base en criterios humanitarios y en atención a la situación personal. Es aplicable a personas que ya han solicitado la condición de refugiado pero no reúnen los requisitos para acceder a esta condición y se encuentran en situación de vulnerabilidad o peligro para la vida si abandonan el país, así como a menores no acompañados, víctimas de

trata, a solicitantes de asilo, personas afectadas por desastres naturales y medioambientales, y en general a cualquier persona cuya vida, integridad o libertad esté en riesgo por la crisis humanitaria en su país de origen.⁹⁹

Esta calidad, que no es exclusiva para la población venezolana, permite obtener un carné de extranjería, trabajar de manera formal o emprender un negocio, y acceder a servicios de salud.

La CMH no tiene costos. Otorga una estadía para residencia inicial de 183 días y es prorrogable en tanto persistan las condiciones de vulnerabilidad por las cuales se otorgó. Las prórrogas tienen una vigencia de 365 días y son realizadas de manera automática por el Ministerio de Relaciones Exteriores. La CMH es otorgada sin importar las modalidades de ingreso de la persona venezolana al país, sea por pasos fronterizos habilitados o no, ni su situación migratoria.

El dato más actualizado que se encontró es a marzo de 2022, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó haber otorgado 61.000 CMH.¹⁰⁰ Ahora bien, de acuerdo a la información recibida, el otorgamiento de la CMH no protege a las personas contra la devolución a su país de origen¹⁰¹, salvo que el Ministerio de Relaciones indique lo contrario. En el caso de las personas solicitantes de asilo, por ejemplo, en principio deben estar protegidas contra la devolución, en virtud del artículo 5 de la Ley 27.891 del Refugiado.

La CMH no proporciona el equivalente legal del estatuto de refugiado a las personas que deberían ser reconocidas como refugiadas, ni en el derecho interno ni en el derecho internacional. Entre otros aspectos importantes, la condición de refugiado implica la protección del Estado sin limitaciones temporales y contra la devolución.

5.1.3 Protección humanitaria: La Calidad Migratoria Especial Residente (CMER)

La Calidad Migratoria Especial Residente (CMER)¹⁰² creada en 2017 permite brindar protección a grupos de personas que se encuentran en situación de especial vulnerabilidad y no encajan en otras calidades migratorias: niños, niñas y adolescentes (NNA) no acompañados, víctimas de

⁹⁴ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022, (AMR01/5675/2022), www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

⁹⁵ Esto fue señalado por representantes de una de las agencias internacionales de las Naciones Unidas entrevistadas para este estudio.

⁹⁶ Para mayor información véase <https://equilibriumbcende.com/wp-content/uploads/2020/10/PFIM-6.pdf>

⁹⁷ ACNUR, Refugee Data Finder, consultada en agosto de 2023. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>

⁹⁸ Esto fue confirmado por representantes de una de las agencias internacionales de las Naciones Unidas entrevistadas para este estudio.

⁹⁹ Decreto Legislativo N° 1350, agosto de 2017, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260636/compilacionNormativa_opt.pdf

Para mayor información véase: https://rrd.migraciones.gob.pe/Preguntas_Frecuentes/calidad_migratoria_humanitaria.html

¹⁰⁰ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 julio de 2022 (AMR01/5675/2022), pág. 30. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/>

¹⁰¹ Ver también ACNUR, Perú, Ayuda, ¿Cuál es la diferencia entre el estatuto de refugiado y la Calidad Migratoria Humanitaria? <https://help.unhcr.org/peru/cmh/#:~:text=Por%20su%20parte%2C%20una%20calidad,a%20su%20pa%C3%ADs%20de%20origen.>

¹⁰² Decreto 1350 Ley de Migraciones de febrero de 2021, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/informes-publicaciones/1643265-decreto-legislativo-n-1350-ley-de-migraciones>

trata de personas, víctimas de VBG, personas con enfermedades graves, y mujeres con embarazos de riesgo. Pueden acceder a ello sin importar si están en situación regular o irregular, o su fecha de ingreso de ingreso al país. Este documento no es exclusivo para la población venezolana.

Esta calidad migratoria permite la exoneración de multas y tasas, la regularización migratoria, el derecho a acceder al trabajo, a la educación, a la apertura de cuentas bancarias y, en particular, el acceso al Sistema Integrado de Salud (SIS).¹⁰³

Sin embargo, existen dificultades y limitaciones para acceder a la CMER para mujeres víctimas de VBG. La mujer debe acreditar la situación de violencia a través de una medida de protección judicial o informes sociales de los Centros Emergencia Mujer (CEM) o de alguna institución privada reconocida que le preste soporte para la recuperación y que sea refrendada por Migraciones.¹⁰⁴ Amnistía Internacional pudo constatar que las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG que se han visto forzadas a salir de Venezuela por VBG no logran cumplir con los requisitos de la norma, ya que los hechos de violencia deben darse en territorio peruano y ser denunciados formalmente en el país.¹⁰⁵ Esto se transforma en una barrera difícil de superar para quienes han debido salir de Venezuela siendo sobrevivientes de VBG.

La ley establece que las personas funcionarias, tanto de los CEM como de las comisarías de la policía, tienen el deber de informar a la mujer sobre esta posibilidad, independientemente del estatus migratorio en que se encuentre, y el desarrollo del Protocolo de Atención y Derivación de personas migrantes en situación de vulnerabilidad que contempla la ruta que deben seguir las personas funcionarias de migración en casos en los que mujeres son víctimas de violencia.¹⁰⁶ Amnistía Internacional fue informada sobre las deficiencias que aún persisten en la implementación del Protocolo. Por un lado, las fuentes consultadas señalaron que falta capacitación al funcionariado público que debe ejecutar las medidas y, por otro lado, se observan dificultades en la articulación interinstitucional -por ejemplo, entre los CEM, comisarías policiales y la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM)- que no comparten infor-

mación ni cuentan con bases de datos conjuntas y que no se derivan los casos adecuadamente.¹⁰⁷

Según las cifras de la SNM, en 2022 tan sólo 24 mujeres venezolanas solicitaron la CMER y 17 la recibieron.¹⁰⁸ Estos números dan cuenta del bajísimo nivel de acceso de este programa en comparación con la cantidad de mujeres venezolanas residiendo en el país, un número aproximado de 769.120.¹⁰⁹ Amnistía Internacional manifiesta su preocupación por la falta de información sobre este programa y las otras barreras para acceder a éste, lo que limita el acceso a la documentación, a la salud, al trabajo y a la regularidad migratoria de un gran número de mujeres.

Ahora bien, más allá de reconocer y valorar que exista algún procedimiento específico que tenga en cuenta las necesidades de las mujeres migrantes y refugiadas sobrevivientes de VBG, Amnistía Internacional ha podido constatar que tanto el acceso como la vigencia de esta calidad migratoria revictimizan y exponen a este grupo a situaciones de mayor vulnerabilidad y discriminación.

Esta medida tiene una duración de un año calendario y solamente puede ser renovada si la mujer comprueba la persistencia de la situación de violencia. De acuerdo con lo corroborado por los testimonios de distintas personas entrevistadas,¹¹⁰ la carga probatoria de la situación de violencia que sufre la mujer la expone a tener que cumplir con requisitos que desconocen su particular situación de extrema vulnerabilidad.

La mujer debe, anualmente, demostrar la persistencia de la situación de violencia para poder sostener la calidad migratoria otorgada de la misma manera que lo hizo la primera vez, lo que implica una clara situación de revictimización.¹¹¹ De igual manera, si la situación de violencia hubiera cesado, la calidad migratoria dejaría de prorrogarse, dejando a la mujer nuevamente en una situación de desprotección, en caso de que desconozca otros mecanismos de protección o no cumpla los requisitos para acceder a otras calidades migratorias.¹¹²

Amnistía Internacional considera que esta medida, más allá de incluir un enfoque de género e incorporar acciones

¹⁰³ OIM y Superintendencia de Migraciones, Protocolo de Atención a Mujeres Migrantes Víctimas de Violencia, 2017, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2017132/Protocolo%20de%20atencion%20a%20mujeres%20migrantes%20victimas%20de%20violencia.pdf>

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Información brindada en el marco de entrevistas realizadas a personas de la sociedad civil y representantes de instituciones estatales vinculadas a esta temática.

¹⁰⁶ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022, (AMR01/5675/2022), www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

¹⁰⁷ Información brindada en el marco de las entrevistas realizadas a personas de la sociedad civil y representantes de agencias internacionales de las Naciones Unidas.

¹⁰⁸ Información brindada por la Superintendencia Nacional de Migraciones en la Carta N° 000282-2023-AIP-Migraciones en virtud del pedido de acceso a la información pública enviado por Amnistía Internacional en el marco de este estudio.

¹⁰⁹ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), <https://www.r4v.info/es/home>

¹¹⁰ Información brindada en el marco de las entrevistas realizadas a mujeres venezolanas, miembros de la sociedad civil y representantes de agencias internacionales de las Naciones Unidas.

¹¹¹ Para mayor información véase Gobierno Perú, Prórroga de Residencia Según Calidad Migratoria, <https://www.gob.pe/12871-prorroga-de-residencia-segun-calidad-migratoria-solicitar-prorroga-de-la-calidad-migratoria-para-especial-residente>

¹¹² Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022, (AMR01/5675/2022), www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

que protegen de manera específica y diferencial los derechos de las mujeres extranjeras víctimas de VBG, termina colocando a estas mujeres en una nueva situación de vulnerabilidad al someterlas anualmente a procesos de revictimización y colocar la carga probatoria sobre ellas. Además, la CMER no viene acompañada de ningún servicio adicional de apoyo a la mujer sobreviviente de VBG, dejando en mayor vulnerabilidad y riesgo a las mujeres venezolanas que no cuentan con redes de apoyo ni con la posibilidad de regresar a su país.

5.2 Medidas de regularización: El Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP)

Las personas venezolanas en Perú se han podido acoger a medidas de regularización disponibles para la población migrante. Estas medidas permiten el acceso a un estatus regular, pero no suponen un reconocimiento de las necesidades de protección internacional, ni protegen frente a la devolución. Asimismo, no garantizan el acceso a todos los derechos que corresponderían a las personas refugiadas o beneficiarias de una protección complementaria o temporal.

El CPP es un documento que otorga a toda persona extranjera un permiso temporal de permanencia, válido por el plazo de dos años para quienes lo hayan tramitado antes de mayo de 2023, y de un año para quienes lo tramiten luego de esa fecha.¹¹³ El CPP no puede ser renovado. De acuerdo a las cifras oficiales, al 31 de marzo de 2023 un total de 346.526 personas solicitaron su CPP¹¹⁴ y 326.801 fueron aprobados y entregados por la SNM.

El CPP sustituyó al Permiso Temporal de Permanencia (PTP),¹¹⁵ vigente hasta el 31 de diciembre de 2018. Fue

creado en octubre de 2020 para regularizar la situación migratoria de personas de distintas nacionalidades. Pueden acceder al proceso aquellas personas que se encuentran en situación migratoria irregular, ya sea por haber ingresado al país por pasos fronterizos no habilitados o por haberse vencido su permanencia temporal o su residencia. Tiene un costo de aproximadamente 13 dólares estadounidenses por persona,¹¹⁶ el trámite es virtual y el tiempo de respuesta es de máximo 30 días hábiles.

Distintas fuentes consultadas por Amnistía Internacional señalaron que el trámite virtual resulta bastante sencillo¹¹⁷ y que el proceso y los requisitos son accesibles. No se requiere un pasaporte –de difícil obtención en Venezuela– sino que se acepta cualquier documento válido en el país de origen, sin necesidad de apostillado o legalización para las personas adultas.¹¹⁸ Asimismo, las autoridades aprobaron una amnistía por multas migratorias en marzo de 2023, la cual deja de penalizar a las personas extranjeras que no realizaron el trámite de prórroga de residencia o tienen exceso de permanencia y que quieran solicitar un CPP.¹¹⁹ Sin embargo, fecha agosto de 2023, la SNM no ha establecido un canal para gestión de trámite para adultos mayores ni personas con ausencia de competencias tecnológicas, lo que en muchos casos dificulta o limita el acceso al procedimiento.

En un primer momento, el CPP cubría sólo a aquellas personas que hubieran ingresado al país antes del 22 de octubre de 2020. En mayo de 2023, el Estado peruano amplió el alcance del CPP a aquellas personas que hubieran excedido el plazo de permanencia regular en el país o que hubieran ingresado por pasos no habilitados después de esa fecha.¹²⁰ Esta nueva disposición de la SNM fue bien recibida por la sociedad civil y distintos organismos internacionales.¹²¹

El CPP habilita legalmente a su titular a trabajar, a estudiar, poder abrir una cuenta bancaria, firmar contratos, y obtener la licencia de conducir. Sin embargo, la totalidad de personas y organizaciones entrevistadas por Amnistía Internacional señalaron que el CPP es un documento que pocas instituciones, tanto públicas como privadas, reconocen y aceptan.¹²² Así, por ejemplo, mujeres venezolanas

¹¹³ El Decreto Supremo N° 008-2022-IN modificó artículo 5 del Decreto Supremo N° 010-2020-IN estableciendo que “5.2 Como consecuencia del procedimiento para la obtención del Permiso Temporal de Permanencia, MIGRACIONES emite el Carné de Permiso Temporal de Permanencia - CPP, con vigencia de dos (2) años calendario”, julio de 2022, <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/3304437-008-2022-in>. A su vez la Resolución de mayo de 2023 de la Superintendencia 0109-2023-MIGRACIONES estableció en su artículo 4 la vigencia de 1 año del CPP, mayo de 2023, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/normas-legales/4204818-0109-2023-migraciones>

¹¹⁴ Información disponible en Gobierno Peru, marzo 2023, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/736621-amplian-por-30-dias-plazo-para-solicitar-el-permiso-temporal-de-permanencia>

¹¹⁵ Documento emitido por la Superintendencia Nacional de Migraciones contaba con una vigencia de 1 año (D.S. N° 001-2018-IN), <https://www.gob.pe/634-sacar-permiso-temporal-de-permanencia-ntp-para-venezolanos>

¹¹⁶ 47,30 soles para adultos y S./47,40 para niños y adolescentes

¹¹⁷ Véanse todos los requisitos en <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/normas-legales/4204818-0109-2023-migraciones>

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Para mayor información véase Gobierno Peru, Amnistía de Multa para Extranjeros, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/campa%C3%B1as/26815-amnistia-de-multa-para-extranjeros>

¹²⁰ Superintendencia de Migraciones. Resolución N° 0109-2023-MIGRACIONES, 8 de mayo de 2023, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/normas-legales/4204818-0109-2023-migraciones>

¹²¹ Véase por ejemplo Twitter, ACNUR Peru, <https://twitter.com/ACNURPeru/status/1651396649967656960?t=zYuTxXNjW9yJw8Yue0Tyzw&s=08>

¹²² Información brindada en el marco de las entrevistas realizadas a personas de la sociedad civil y representantes de organismos internacionales vinculados a esta temática.

han relatado que, al intentar abrir cuentas en instituciones bancarias, no les han reconocido este documento como válido, ya que todavía persiste la idea de que el antiguo PTP es el único documento legal de residencia. La misma situación ha sido relatada respecto de procesos de búsqueda laboral, en la mayoría de los casos tanto en empleos privados como públicos no reconocieron al CPP como documento válido para la contratación de personas extranjeras.

Esto significa una barrera para el acceso a los derechos de las personas venezolanas. Esa falta de reconocimiento tiene un impacto desproporcionado en el grupo de mujeres sobrevivientes de VBG ya que, en particular, la falta de acceso al trabajo las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, de dependencia económica y de riesgo de permanecer en situaciones de violencia por falta de alternativas.

A su vez, el CPP no permite el acceso al SIS, por lo cual excluye del derecho a la salud integral a las personas venezolanas que se han acogido a esta calidad migratoria. Esta enorme restricción deja muy expuestas a las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG, por no poder contar con apoyo a su salud física y mental.¹²³ Amnistía Internacional expresa su preocupación por la barrera normativa para el acceso a la salud integral de este grupo, que es especialmente vulnerable y para el cual la garantía de este derecho se torna indispensable.

En cuanto al plazo de vigencia, el permiso dura entre uno y dos años, y no puede ser renovado, por lo que antes de su caducidad la persona debe tramitar otra calidad migratoria contemplada en la ley.¹²⁴ De acuerdo con la información proporcionada por la SNM, a enero de 2023, de un total de 326.801 personas extranjeras que obtuvieron el CPP, sólo 7.424 realizaron un trámite posterior con la finalidad de contar con una calidad migratoria, advirtiendo que quienes no optaron por una calidad migratoria son susceptibles de encontrarse nuevamente en una situación migratoria irregular.¹²⁵ Es decir, tan sólo el 2,3% de las personas que obtuvieron su CPP realizaron el cambio de calidad migratoria antes de que perdiera vigencia. De acuerdo con las entrevistas realizadas y la información analizada, los requisitos documentales o económicos para acceder a la mayoría de las otras calidades migratorias son de casi imposible cumplimiento para las personas venezolanas, sobre todo para mujeres sobrevivientes de VBG.

En julio de 2023, la SNM anunció que está trabajando en un procedimiento para permitir a las personas optar a una calidad migratoria con carné de extranjería al vencimiento de sus CPP. Al cierre del informe, aún no había sido aprobado.

Si bien el CPP ha permitido a personas venezolanas regularizar su estatus migratorio, en ningún caso puede ser considerada como un sustituto de la protección internacional a la que las personas venezolanas deben poder acceder. El CPP no garantiza ni el derecho a la salud, ni el principio de unidad familiar, ni protege frente a la devolución. Las personas venezolanas adquieren un estatus migratorio precario sin acceder a una protección duradera, lo que las expone a situaciones de irregularidad migratoria.

Amnistía Internacional observa con preocupación que este procedimiento no contempla un enfoque de género, ni la situación particular de las mujeres sobrevivientes de VBG, desconociendo el temor que supone la propia violencia sufrida a la situación de irregularidad migratoria y la situación de precariedad económica que se agrava para este grupo.¹²⁶ Como lo han señalado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Plataforma Interagencial R4V, la situación de vulnerabilidad propia de la migración se agrava para las mujeres venezolanas, quienes sufren mayores dificultades para disfrutar de servicios primarios como salud, alimentación, empleo y cuidados.¹²⁷

¹²³ Ley N° 29.344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, 9 de abril de 2009, La ley de aseguramiento universal en salud y su reglamento son anteriores al DL 1.350, por lo cual reconocen como único documento de identidad válido para la afiliación de personas extranjeras, al carné de extranjería. Por su parte, el decreto 04-2019 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables plantea que las sobrevivientes de VBG deberían acceder de manera directa al sistema integral de salud, pero se mantiene la exigencia de carnet de extranjería para sobrevivientes extranjeras, <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/229356-29344>

¹²⁴ El artículo 29 del Decreto 1350 Ley de Migraciones de febrero de 2021 establece las distintas calidades migratorias a las que pueden acceder las personas extranjeras. Para mayor información véase Gobierno Perú, febrero de 2021, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/informes-publicaciones/1643265-decreto-legislativo-n-1350-ley-de-migraciones>

¹²⁵ Para mayor información véase República del Perú, Decreto Supremo, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4548730/003-2023-IN.pdf?v=1683837982>

¹²⁶ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022, (AMR01/5675/2022), www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

¹²⁷ PNUD. Reinventarse sobre la marcha: Mujeres refugiadas y migrantes de Venezuela Un estudio de sus condiciones y accesos a medios de vida en Colombia, Ecuador y Perú, <https://oig.cepal.org/sites/default/files/mujeres-refugiadas-migrantes-de-venezuela.pdf>

Características principales de la protección para personas venezolanas, según legislación nacional
Personas con CPP vs para personas solicitantes de asilo y refugiadas.

	DERECHOS RECONOCIDOS				ACCESIBILIDAD	
	Servicios de Salud	Servicios de Educación	Trabajar	No Devolución	Incluye entrada por punto fronterizo no autorizado	Costos
CPP						
Solicitantes asilo y refugiadas						

FUENTE: Elaboración propia. Ver Ley 27.891 del Refugiado de 2002, Ley N° 29.344 Marco de Aseguramiento Universal en Salud de 2009, Decreto Supremo N° 010-2020-IN, y SuperIntendencia Nacional de Migraciones

5.3 Conclusiones y recomendaciones

Perú es el segundo país de la región y del mundo en acogida de personas de Venezuela. De acuerdo con estimaciones, aproximadamente 1.520.000 personas venezolanas se encuentran viviendo en el país.¹²⁸

Perú debe garantizar que las personas venezolanas tengan acceso al reconocimiento de la condición de refugiadas y a una serie de derechos sin discriminación, incluyendo a la salud, educación, trabajo, reunificación familiar, y que estén protegidas contra la no devolución, entre otros.

Sin embargo, desde 2016, Perú ha reconocido sólo a 4.667 personas venezolanas como refugiadas y los obstáculos para el acceso al reconocimiento de la condición de refugiado persisten.

Perú también cuenta con la CMH, sin embargo, esta calidad migratoria no protege a las personas venezolanas de ser devueltas a Venezuela o donde su vida e integridad estén en riesgo. Por otro lado, la CMER es una de las pocas medidas diseñadas específicamente para brindar protección a las mujeres sobrevivientes de VBG, sin embargo, tiene un alcance muy limitado. Su corta duración, sumada a la necesidad de renovación anual y a la carga probatoria que se necesita para comprobar instancias de VBG, que revictimiza a las mujeres, limitan su efectividad. De hecho,

el número de mujeres víctimas de VBG que han obtenido la CMER es muy bajo. En el año 2022 la obtuvieron tan sólo 17 mujeres venezolanas.

Por otro lado, las personas venezolanas pueden solicitar el CPP, que, en principio, es accesible puesto que no establece limitaciones o requerimientos de fecha de entrada, tiene costos relativamente bajos, no requiere documentos, ni estatus migratorio. Sin embargo, el CPP no protege contra la devolución, no permite ingresar al SIS y la falta de reconocimiento del CPP como un documento válido por parte de instituciones estatales y entidades privadas, limitan el acceso al trabajo para sus titulares. Esto, sumado a la corta duración del CPP, sin posibilidad de renovación, muestra que no puede ser comparado a la protección internacional a la que las personas venezolanas tienen derecho.

En este contexto, resulta particularmente preocupante la situación de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG que se encuentran en situación migratoria irregular. Amnistía Internacional ha documentado cómo la falta de documentación migratoria dificulta el acceso de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG refugiadas a los servicios de protección, atención y justicia, debido, entre otras razones, al miedo de expulsión o sanción que conlleva cualquier acercamiento a las autoridades. Los obstáculos

128 Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), <https://www.r4v.info/es/home>

para acceder a la regularización migratoria o la protección internacional impactan negativamente en los derechos de estas mujeres, dejándolas en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la VBG.¹²⁹

Amnistía Internacional expresa su preocupación por que el CPP y el CMER no protejan a las personas venezolanas contra la devolución. Con base en lo expuesto en este capítulo, la organización considera que el CPP y el CMER no permiten garantizar adecuadamente los derechos de las personas venezolanas con necesidad de protección internacional.

A ello se suman repetidas declaraciones estigmatizantes y xenófobas de autoridades que asocian las personas venezolanas con la inseguridad y la delincuencia, así como la militarización de fronteras como ocurrió en abril de 2023. Amnistía Internacional ha señalado que estas medidas exacerban los riesgos de violaciones de derechos de las personas venezolanas.¹³⁰

Con base en lo expuesto, Amnistía Internacional recomienda al Estado peruano:

- Garantizar el derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de persona refugiada para todas las personas venezolanas, incluyendo el acceso efectivo al procedimiento. En particular, rehabilitar sin demora la recepción continúa de solicitudes de asilo por parte de la Comisión Especial para los Refugiados y fortalecer las capacidades de esta Comisión para que resuelva cuanto antes el gran número de solicitudes de asilo pendientes.
- Adoptar medidas para asegurar y expandir la aplicación de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984, mediante el reconocimiento prima facie o colectivo, a las personas venezolanas que buscan protección internacional en Perú.
- Garantizar que las personas venezolanas no serán retornadas de manera forzada a Venezuela, y respetar el principio de no devolución en todas las circunstancias.
- Asegurar que las personas venezolanas en Perú tengan acceso a todos los servicios básicos sin discriminación, independientemente de su situación migratoria. Además, adoptar medidas para garantizar la plena efectividad y reconocimiento del CPP como un documento válido por parte de entes privados e instituciones públicas.
- Adoptar medidas para asegurar el acceso efectivo de todas las personas venezolanas a una calidad migratoria regular luego del vencimiento del CPP.

- Introducir modificaciones al CMER, para facilitar su uso por parte de las sobrevivientes de VBG, incluyendo la adopción de medidas para que este no sea revictimizante y facilitar caminos de regularización migratoria una vez que la protección temporal termina.

- Velar por que los procedimientos de reconocimiento del estatuto de refugiado y de regularización migratoria incorporen una perspectiva de género y enfoque interseccional, con el fin de abordar adecuadamente los impactos diferenciados que enfrentan las mujeres venezolanas indocumentadas, en particular las sobrevivientes de VBG.

- Reforzar y ampliar la difusión de información sobre la posibilidad de solicitar la CMER e implementar estrategias para abordar y reducir el miedo de las sobrevivientes de VBG sin documento de identidad o situación migratoria regular de acercarse a las instituciones ante el riesgo de detenciones y deportaciones a Venezuela, por ejemplo con medidas para limitar transferencias de información entre servicios del Estado. Sobrevivientes de VBG deben poder denunciar las violencias de que son víctimas a policías, servicios sociales y de salud sin temor a sufrir consecuencias negativas o sanciones debido a su estatus migratorio.

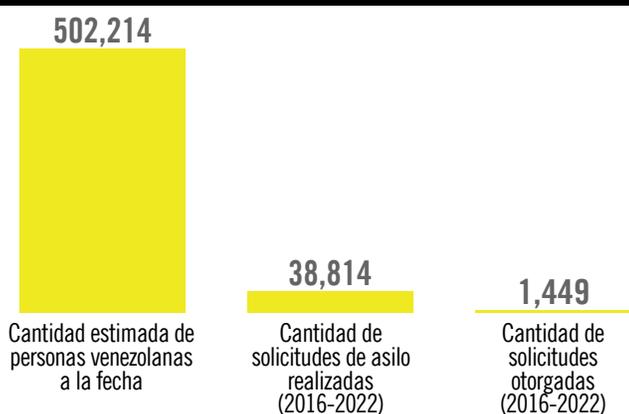
¹²⁹ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022, (AMR01/5675/2022) www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/, y Ecuador: Desprotegidas en Ecuador: Mujeres venezolanas refugiadas y sobrevivientes de violencia basada en género, 17 de noviembre de 2022, (AMR28/6137/2022), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr28/6137/2022/es/>

¹³⁰ Amnistía Internacional, carta abierta a la presidenta de Perú y el presidente de Chile sobre la crisis de protección en frontera, 4 de mayo de 2023, (AMR01/6744/2023), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/6744/2023/es/>

6

ECUADOR

Situación de personas venezolanas en Ecuador



Fuente: Plataforma R4V y ACNUR Data finder

Se estima que hay aproximadamente 502.200 personas venezolanas en Ecuador, siendo el tercer país de la región y el cuarto en el mundo en número de personas refugiadas de Venezuela. La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) constató que alrededor del 73% de esa población está actualmente en situación irregular,¹³¹ es decir, habría aproximadamente 374.490 personas en esa situación.

Actualmente existe un programa temporal de protección que otorga una visa de residencia temporal a las personas en situación de movilidad humana en Ecuador: la Visa de Residencia Temporal de Excepción (VIRTE). Inicialmente dirigida exclusivamente a la población venezolana, ahora está habilitada para todas las personas extranjeras en el país.

Es importante tener en cuenta la situación de inestabilidad institucional en Ecuador al momento de la realización de este informe,¹³² lo cual significó un desafío adicional el acceso a las entrevistas pautadas con distintas instituciones del Estado.

6.1 El sistema de asilo

En Ecuador la protección internacional se encuentra regulada en la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, a través de la cual se incorpora en el artículo 98 la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena.¹³³ Al inicio del trámite, las personas solicitantes de asilo acceden a una visa temporal humanitaria por seis meses. La visa temporal humanitaria en Ecuador permite a las personas trabajar de manera regular durante el período en que se encuentran solicitando asilo. Además, pueden acceder a los servicios de educación y salud.

Si son reconocidas como refugiadas, la visa temporal se transforma en una visa de refugio por dos años, renovable de forma permanente. Tanto las personas solicitantes de asilo como las refugiadas están protegidas contra la devolución a su país de origen. Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana otorga permisos para que las personas refugiadas y solicitantes de asilo puedan regresar a sus países por un tiempo determinado en caso de una emergencia.

Entre 2016 y 2022, se registraron 38.814 solicitudes de asilo de personas venezolanas, y 1.449 personas fueron reconocidas refugiadas.¹³⁴ Amnistía Internacional constató en el informe Desprotegidas en Ecuador, que de las 1.100 personas venezolanas refugiadas reconocidas entre 2018

¹³¹ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-resumen-evaluacion-conjunta-de-necesidades-mayo-2022>

¹³² El 17 de mayo de 2023 el presidente del país emitió el Decreto Ejecutivo 741 mediante el cual disolvió la composición actual de la Asamblea Nacional y notificó al Consejo Nacional Electoral (CNE) para que convoque elecciones extraordinarias anticipadas, invocando el artículo 148 de la Constitución, que contiene la figura conocida como "muerte cruzada". La decisión se adoptó aduciendo una "grave crisis política y conmoción social interna" en el país. Véase Amnistía Internacional, *La 'muerte cruzada' no debe implicar dar muerte a los derechos humanos*, 23 de mayo de 2023, <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/sites/4/2023/05/AMR2868202023SPANISH.pdf>

¹³³ Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, <https://vlex.ec/vid/ley-organica-movilidad-humana-847395482#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por.internacional%3B%20y%2C%20sus%20familiares>

¹³⁴ ACNUR. Refugee Data Finder, consultada en agosto de 2023. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/>

y 2022, 1.006 habían sido reconocidas por la definición de la Convención de Ginebra, 60 por la Declaración de Cartagena y 34 sin especificar. Estas cifras denotan una baja aplicación de la definición de persona refugiada según la Declaración de Cartagena, a pesar de que la situación de violaciones masivas de derechos humanos que atraviesa Venezuela justifica que las personas forzadas a huir tengan acceso sin restricciones a los sistemas de protección internacional.¹³⁵

Distintas fuentes consultadas por Amnistía Internacional señalaron que, de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG que podrían solicitar el asilo y tendrían posibilidades reales de obtener refugio, la mayoría no lo hacen por falta de información y conocimiento sobre la existencia y/o las características del proceso.¹³⁶

De esta manera, la falta de información, el número reducido de solicitudes y de reconocimiento de la protección internacional conduce a que la mayoría de las personas venezolanas queden en una situación de absoluta desprotección, por no poder siquiera acceder a la regularidad migratoria y a la documentación que les permita el acceso a determinados derechos. Esto es particularmente preocupante para las mujeres sobrevivientes de VBG quienes, como resultado de la violencia, se encuentran en una posición de vulnerabilidad, de marginación y de estigmatización, falta de oportunidades laborales y un limitado acceso a los medios de vida.¹³⁷

6.2 Protección temporal: la Visa de Residencia Temporal de Excepción para ciudadanos venezolanos (VIRTE)

Hasta 2019, las personas venezolanas podían ingresar de manera regular a Ecuador como turistas sin la necesidad de

visa al presentar cualquier documento de identidad válido, como cédula de identidad o pasaporte. En agosto de 2019, el Estado empezó a exigir visa a las personas venezolanas y estableció la visa de residencia temporal de excepción por razones humanitarias,¹³⁸ también conocida como VERHU. Esta visa fue reemplazada por la visa de residencia temporal de excepción para ciudadanos venezolanos (VIRTE) en junio de 2022, a través del Decreto 436.¹³⁹ Se trata de un nuevo proceso de protección temporal y extraordinario a personas venezolanas que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Haber ingresado regularmente por puntos de control migratorio oficiales;
2. Haber cumplido con el registro de permanencia migratoria; y
3. No ser considerada una amenaza o riesgo para la seguridad pública y estructura del Estado.

Esta visa está dirigida sólo a aquellas personas que hayan ingresado por pasos fronterizos habilitados hasta el 1 de junio de 2022. Tiene una duración de dos años, y puede ser renovada por una única vez, luego de la cual debe ser sustituida por una visa de residencia permanente.¹⁴⁰ Esta visa otorga derecho de trabajar, de acceder a los servicios de salud, educación, y otros servicios sociales a los cuales pueden acceder las personas ecuatorianas, y permite abrir cuentas bancarias. El programa de protección temporal que establece los requisitos para la obtención de esta visa se conoce como 'Estoy Aquí'.¹⁴¹

Amnistía Internacional ha podido constatar que el sitio web que el Estado ha puesto a disposición de la población migrante tiene la información expuesta en un formato accesible. Además, distintas personas entrevistadas aseguraron que se han flexibilizado los requisitos de documentación. Por ejemplo, a diferencia de la anterior VERHU, que sólo admitía pasaporte original, la VIRTE admite como documento válido la cédula de identidad vigente de las personas que ingresaron al territorio ecuatoriano hasta antes del 26 de agosto de 2019, o un registro consular otorgado por un Consulado venezolano acreditado en el Ecuador. Esto representa un avance, ya que actualmente obtener el pasaporte en Venezuela tiene altos costos y demoras que exceden el año de espera.

¹³⁵ Amnistía Internacional, Desprotegidas en Ecuador: Mujeres venezolanas sobrevivientes de violencia basada en género, 17 de noviembre de 2022, (AMR 28/6137/2022), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr28/6137/2022/es/>

¹³⁶ Información recabada en las entrevistas realizadas a representantes de organismos internacionales de las Naciones Unidas y a personas de organizaciones de la sociedad civil que trabajan con mujeres migrantes.

¹³⁷ PNUD. Reinventarse sobre la marcha: Mujeres refugiadas y migrantes de Venezuela Un estudio de sus condiciones y accesos a medios de vida en Colombia, Ecuador y Perú. Diciembre de 2019, <https://oig.cepal.org/sites/default/files/mujeres-refugiadas-migrantes-de-venezuela.pdf>

¹³⁸ Para mayor información véase <https://www.gob.ec/mremh/tramites/concesion-visa-residencia-temporal-excepcion-autoridad-movilidad-humana#:~:text=Autorizaci%C3%B3n%20de%20residencia%20temporal%20que,%2C%20tecnolog%C3%ADa%2C%20innovaci%C3%B3n%2C%20arte>

¹³⁹ Gobierno de Ecuador, Decreto Ejecutivo 436 del 01 de junio de 2022 sobre proceso de regularización de ciudadanos venezolanos, primera etapa, 15 de junio del 2022, <https://www.gob.ec/regulaciones/decreto-ejecutivo-436-01-junio-2022-proceso-regularizacion-ciudadanos-venezolanos-primera-etapa>

¹⁴⁰ Esta visa es una autorización de residencia permanente que otorga el Estado ecuatoriano a las personas extranjeras que tienen la intención de establecerse en el país y que acrediten residencia temporal en Ecuador mayor a 21 meses. Para mayor información véase Ministerio De Relaciones Exteriores Y Movilidad Humana. *Concesión De Visa De Residencia Permanente Por Tiempo De Permanencia Mayor A 21 Meses Con Residencia Temporal En El Ecuador*. 21 De mayo De 2019. <https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2019/06/Ficha-RUTER-Concesio%CC%81n-de-visa-de-residencia-permanente-por-Tiempo-de-permanencia-mayor-a-21-meses-con-residencia-temporal-en-el-Ecuador.pdf>

¹⁴¹ Para más información véase <https://estoyaquiecuador.com/>

Si bien la primera fase de la visa, vigente a partir del 1 de septiembre de 2022, fue destinada exclusivamente a personas venezolanas que habían ingresado por pasos habilitados, la segunda fase iniciada el 16 de noviembre de 2022 fue ampliada a otras nacionalidades.

El primer paso previo para la obtención de la VIRTE es la inscripción ante el Registro de Permanencia Migratoria regulado por el Ministerio del Interior.¹⁴² Este es un requisito indispensable para la obtención de la amnistía que condona las multas migratorias y para iniciar el proceso de una solicitud de residencia temporal en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La inscripción en el registro no otorga ningún tipo de estatus migratorio ni constituye autorización de permanencia o regularización, ni reconoce derechos ni el acceso a planes o programas de protección social. Sin embargo, como lo establece el artículo 2 de la Ley de Movilidad Humana en el Ecuador: “*la persona en situación de movilidad humana no podrá ser devuelta o expulsada a otro país, sea o no el de origen, en el que sus derechos a la vida, libertad o integridad y la de sus familiares corran el riesgo de ser vulnerados a causa de su etnia, religión, nacionalidad, ideología, género, orientación sexual, pertenencia a determinado grupo social, opiniones políticas, o cuando haya razones fundadas que estaría en peligro de ser sometida a graves violaciones de derechos humanos de conformidad con esta Ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos*”.¹⁴³ Esto fue confirmado por algunas de las fuentes consultadas por Amnistía Internacional, quienes señalaron que la importancia del Registro, más allá de resultar un paso indispensable para la posterior regularización, radica en poder contar con algún tipo de documentación que proteja a las personas venezolanas contra la devolución.¹⁴⁴

Los procesos para el registro y para la obtención posterior de la visa cuentan con una etapa virtual y otra presencial. Es decir, las personas venezolanas deben tener acceso a dispositivos tecnológicos, internet y alfabetización digital, y la posibilidad de movilizarse a alguna de las Unidades de Servicio de Apoyo Migratorio que están distribuidas en distintas ciudades del país. Si bien no fue mencionado por ninguna de las fuentes consultadas que estos procesos representen un obstáculo para las personas venezolanas en Ecuador, ello podría ser una dificultad para personas que no cuenten con dichos medios y habilidades digitales.

Hasta junio de 2023, 203.810 personas finalizaron una cita con autoridades migratorias para hacer su registro biométrico; 163.624 tienen certificado de permanencia migratoria, de las cuales 157.720 son de Venezuela y el 52,5% son mujeres. Una vez registradas, solamente aquellas personas que cumplan con los requisitos mencionados, entre ellos haber ingresado por paso habilitado antes del 1 de junio de 2022, pueden solicitar la VIRTE en Cancillería. Hasta julio de 2023, había 75.492 solicitudes y 54.874 VIRTE otorgadas a personas venezolanas.¹⁴⁵

La norma establece que la VIRTE es gratuita. Sin embargo, también se prevé el pago del formulario y de la orden de cedula, que tienen un costo de 50 y 10 dólares estadounidenses respectivamente.¹⁴⁶ Amnistía Internacional considera que los costos de tramitación de la visa pueden ser una barrera para un gran número de personas debido a la situación de precariedad laboral y financiera en la que se encuentran la mayoría de las personas venezolanas que se vieron forzadas a salir de su país. Además, en línea con las directrices de ACNUR sobre los programas de protección complementaria o temporal, estos no deben tener costos. En ese sentido, el costo financiero podría impactar desproporcionadamente en las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG porque tienen más dificultades que los hombres para obtener trabajo remunerado, su tasa de desempleo duplica e incluso triplica la de los hombres, y el trabajo que realizan las mujeres migrantes no se valora de igual forma que la de los hombres, relegándolas a trabajos de baja calificación o en sectores informales.¹⁴⁷

A julio de 2023, la VIRTE solamente cubre al conjunto de personas venezolanas que han ingresado por puntos de control migratorios oficiales hasta el 1 de junio de 2022. Por esta razón, la visa deja afuera a un enorme número de personas que se encuentran en situación migratoria irregular; se calcula un número cercano a 375.000.¹⁴⁸

Amnistía Internacional observa que este programa no incorpora una perspectiva de género, ni tampoco específicamente atiende a las necesidades de las sobrevivientes de VBG, desconociendo el temor que supone la propia violencia sumada a la situación de irregularidad migratoria y la situación de precariedad económica que se agrava para este grupo.¹⁴⁹

Amnistía Internacional considera que el programa de pro-

¹⁴² Para mayor información véase: <https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/registro-migratorio-ciudadanos-venezolanos-ecuador/>

¹⁴³ Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>

¹⁴⁴ Información brindada por representantes de agencias internacionales de las Naciones Unidas en el marco de las entrevistas realizadas por Amnistía Internacional para este estudio.

¹⁴⁵ Migración, Estadísticas. Información consultada en julio-agosto de 2023 en <https://registro.migracion.gob.ec/webpage/statistics>

¹⁴⁶ Ver <https://estoyaquí.ec/>

¹⁴⁷ PNUD. Reinventarse sobre la marcha: Mujeres refugiadas y migrantes de Venezuela Un estudio de sus condiciones y accesos a medios de vida en Colombia, Ecuador y Perú. Diciembre de 2019, <https://oig.cepal.org/sites/default/files/mujeres-refugiadas-migrantes-de-venezuela.pdf>

¹⁴⁸ La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) constató que alrededor del 73% de esa población vive actualmente en condición irregular, es decir, habría aproximadamente 374.490 personas en esa situación.

¹⁴⁹ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 de julio de 2022, (AMR 01/5675/2022) www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

tección temporal vigente en este momento en Ecuador no logra resolver la situación de desprotección de la población venezolana con necesidades de protección internacional, ni mucho menos la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres sobrevivientes de VBG, por ser una medida con un limitado alcance en la cantidad de personas con posibilidades de acceso. Como fue señalado por una de las fuentes consultadas para este informe, este proceso resuelve problemas de una cantidad muy pequeña de la población venezolana, pero no la situación de fondo de desprotección de dichas personas.¹⁵⁰

Queda pendiente la apertura de una tercera fase del programa 'Estoy Aquí', que viene siendo periódicamente demandada por la sociedad civil y organismos internacionales. Esta fase podría eliminar algunas de las barreras de acceso, en cuanto estaría destinada a todas las personas que entraron a Ecuador por pasos no habilitados, es decir, las personas que se encuentran actualmente en situación migratoria irregular en el país.

Características principales de la protección para personas venezolanas, según legislación nacional. Personas con VIRTE vs para personas solicitantes de asilo y refugiadas.

	DERECHOS RECONOCIDOS				ACCESIBILIDAD	
	Servicios de Salud	Servicios de Educación	Trabajar	No Devolución	Incluye entrada por punto fronterizo no autorizado	Costos
VIRTE	✓	✓	✓	✓	✗	✓
Solicitantes asilo y refugiadas	✓	✓	✓	✓	✓	✓

FUENTE: Elaboración propia. Ver Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, Decreto Ejecutivo 436 de de 2022 y Programa “Estoy Aquí”.

¹⁵⁰ Entrevista realizada con organización internacional.

6.3 Conclusiones y recomendaciones

Ecuador es el tercer país de la región y el cuarto en el mundo en número de personas refugiadas de Venezuela. Se estima que hay aproximadamente 502.200, de las cuales alrededor del 73% vive en situación irregular,¹⁵¹ es decir, unas 374.490 personas.

Amnistía Internacional observa con preocupación que el número de personas que obtuvieron protección internacional en Ecuador sigue siendo muy bajo. A finales de 2022, Ecuador solo había reconocido como refugiadas a 1.449 personas venezolanas.

Actualmente sólo existe en el país el programa de protección temporal ‘Estoy Aquí’, que permite a las personas venezolanas solicitar la VIRTE. Según la información recibida por Amnistía Internacional, el trámite es flexible y rápido. Además, la VIRTE otorga el acceso al derecho al trabajo, a la salud, a la educación, y a los servicios sociales y, según las autoridades del país, se garantiza el principio de no devolución previsto en la Ley Orgánica de Migraciones del país.¹⁵²

Sin embargo, la etapa actual de la implementación de ‘Estoy Aquí’ presenta barreras de acceso relativas al costo, la fecha y forma de entrada al país: solamente pueden acceder a la visa VIRTE quienes hayan ingresado por pasos fronterizos habilitados antes del 1 de junio de 2022. Dicha medida ha dejado afuera miles de personas que se vieron forzadas a ingresar por pasos fronterizos no habilitados como consecuencia de los requisitos de visa de entrada exigidos desde 2019.

Al no haberse implementado aún la tercera fase del proceso y no incluir a todas aquellas personas venezolanas que se encuentran en el país en situación migratoria irregular, aproximadamente 375.000, la VIRTE no logra resolver las necesidades de protección de un enorme grupo de la población venezolana que se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad en el país, sin acceso a derechos como trabajo, salud, protección social. En este sentido, en la actualidad la VIRTE se asemeja más a proceso de renovación de las visas previas que un nuevo programa de protección temporal, ya que no busca garantizar la protección internacional de la totalidad de personas venezolanas que se encuentran en Ecuador. Con base en lo expuesto anteriormente, Amnistía Internacional considera que, a

agosto de 2023, la VIRTE no es suficiente para garantizar adecuadamente el derecho a la protección internacional y los derechos humanos de todas las personas venezolanas que se encuentran en el país.

En este contexto, resulta particularmente preocupante la situación de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG en situación migratoria irregular. En varios países de la región, la organización ha documentado cómo la falta de estatus migratorio regular y documentación dificulta el acceso de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG a los servicios de protección, atención y justicia, debido, entre otras razones, al miedo de expulsión o posibles sanciones que conlleva cualquier acercamiento a las autoridades. Amnistía Internacional teme que los obstáculos para acceder a visas o protección internacional puedan impactar negativamente en los derechos de estas mujeres, dejándolas en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la VBG.¹⁵³

Amnistía Internacional recomienda al Estado ecuatoriano:

- Garantizar el derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de persona refugiada para todas las personas venezolanas, incluyendo el acceso efectivo al procedimiento. En particular, adoptar medidas para asegurar y expandir la aplicación de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984, mediante el reconocimiento *prima facie* o colectivo, a las personas venezolanas que buscan protección internacional en Ecuador.
- Garantizar que las personas venezolanas no serán retornadas de manera forzada a Venezuela y respetar el principio de no devolución en todas las circunstancias.
- Eliminar requisitos de visa para el ingreso de las personas venezolanas, que pueden convertirse en obstáculos para hacer efectivo su derecho de solicitar asilo.
- Adoptar medidas correctivas para garantizar la plena accesibilidad a la VIRTE y eliminar requisitos o limitantes relativos a los costos, fecha o forma de entrada al país. En particular, implementar sin demora la tercera fase del programa ‘Estoy Aquí’, que permitiría el acceso a la VIRTE a personas venezolanas que ingresaron al territorio por pasos no habilitados y/o después de 2019.
- Además, adoptar medidas para asegurar el acceso efectivo de todas las personas venezolanas a otro estatus migratorio luego del vencimiento de la VIRTE.

¹⁵¹ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), Mayo 2023, <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-resumen-evaluacion-conjunta-de-necesidades-mayo-2022>

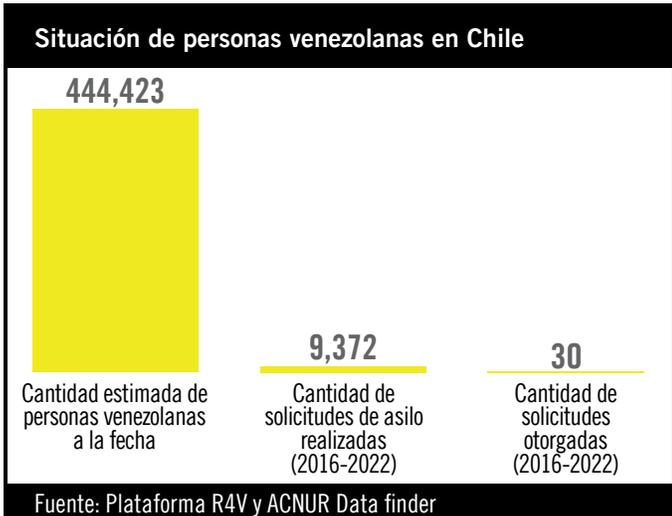
¹⁵² Ver también Gobierno de Ecuador, Estoy Aquí, Preguntas frecuentes. <https://help.unhcr.org/ecuador/wp-content/uploads/sites/34/2022/09/preguntas-frecuentes-regularizacion-ecuador-2022.pdf>

¹⁵³ Amnistía Internacional, Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú. Julio 12, 2022 AMR 01/5675/2022, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/>, y Desprotegidas en Ecuador, Ecuador: Desprotegidas en Ecuador: Mujeres venezolanas refugiadas y sobrevivientes de violencia basada en género. Noviembre 17, 2022 AMR 28/6137/2022, <https://www.amnesty.org/es/documents/amr28/6137/2022/es/>

- Asegurar que las personas venezolanas tengan acceso a todos los servicios básicos sin discriminación, independientemente de su situación migratoria.
- Velar por que los procedimientos de reconocimiento del estatuto de refugiado y de regularización migratoria incorporen una perspectiva de género y enfoque interseccional, con el fin de abordar adecuadamente los impactos diferenciados que enfrentan las mujeres venezolanas indocumentadas, en particular las sobrevivientes de violencia basada en género.
- Implementar estrategias para abordar y reducir el miedo de las sobrevivientes de VBG sin documento de identidad o situación migratoria regular de acercarse a las instituciones ante el riesgo de detenciones y deportaciones a Venezuela, por ejemplo con medidas para limitar transferencias de información entre servicios del Estado. Sobrevivientes de VBG deben poder denunciar las violencias de que son víctimas a policías, servicios sociales y de salud sin temor a sufrir consecuencias negativas o sanciones debido a su estatus migratorio.



CHILE



7.1 Protección internacional

7.1.1 El sistema de asilo

La Ley 20.430¹⁵⁷ de 2010 incluye la definición de persona refugiada de la Convención de Ginebra y la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, y el principio de no devolución.¹⁵⁸ Al presentar y formalizar la solicitud de asilo, las personas solicitantes reciben una visa de residente temporal de ocho meses, prorrogables por períodos iguales, así como un documento o cédula de identidad para personas extranjeras en Chile, expedido por el Servicio de Registro Civil e Identificación. Con esta visa, la persona solicitante de asilo puede trabajar y acceder a los servicios públicos de salud y educación.

En 2022 las autoridades reportaron haber recibido 5.138 solicitudes de refugio, y reconocido a 59 personas como refugiadas,¹⁵⁹ de las cuales 3.479 solicitudes fueron realizadas por personas venezolanas y cuatro fueron reconocidas como personas refugiadas.¹⁶⁰ Estas cifras dan cuenta de las serias barreras para el acceso al reconocimiento de la condición de persona refugiada y el reducido número de reconocimientos de esta condición, que demuestran cómo el Estado chileno incumple sus obligaciones internacionales de garantizar el derecho a solicitar asilo.¹⁶¹

Amnistía Internacional ha denunciado el requisito ilegal de exigir a personas que ingresaron por paso fronterizo no habilitado que realicen una ‘declaración voluntaria por ingreso clandestino’ o auto-denuncia ante la Policía de Investigaciones (PDI) como paso necesario para solicitar refugio o para ser reconocido/a bajo el régimen de regularización

La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) estima que, a mayo de 2023, estarían viviendo 444.423 personas venezolanas en Chile,¹⁵⁴ lo cual representa aproximadamente el 30% de la población extranjera en el país.¹⁵⁵

En 2018 y 2021, el gobierno chileno implementó procesos extraordinarios de regularización migratoria. En paralelo, a partir de 2018 empezó a requerir visas consulares que pusieron restricciones al ingreso regular de personas venezolanas a Chile. Actualmente no existe ningún programa vigente de protección temporal o complementaria para personas venezolanas, ni ningún proceso de regularización migratoria, siendo la adquisición de visas la única vía de ingreso regular al país.¹⁵⁶

¹⁵⁴ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). Disponible en <https://www.r4v.info/en/refugeeandmigrants>. Las últimas cifras oficiales de Chile datan de junio de 2021.

¹⁵⁵ Migration Policy Institute, Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano, Mayo de 2023, https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf

¹⁵⁶ Ley de Migración y Extranjería 21.325 de 2021, abril 2021, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549&idParte=10221362>

¹⁵⁷ Ley 20.430, abril 2010, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1012435&idParte=0&idVersion=> y <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1023156>

¹⁵⁸ Ley 20.430, artículos 4 a 15, abril 2010, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1012435&idParte=0&idVersion=>

¹⁵⁹ Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Migraciones, Estadísticas Generales Registro Administrativo, 22 de mayo del 2023, serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2023/05/230529-Reporte-1-Estadisticas-SERMIG.pdf

¹⁶⁰ Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Migraciones. Estadísticas Generales Registro Administrativo, 22 de mayo del 2023, serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2023/05/230529-Reporte-1-Estadisticas-SERMIG.pdf

¹⁶¹ Amnistía Internacional, Nadie quiere vivir en clandestinidad. Desprotección de personas refugiadas venezolanas en Chile. Julio 12 de 2023, (AMR 01/5675/2022), www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

extraordinaria.¹⁶² En marzo de 2023, la Corte Suprema determinó que la auto-denuncia no es necesaria para acceder a procedimientos de reconocimiento de la condición de persona refugiada.¹⁶³ Pese a que penaliza y discrimina a las personas venezolanas y las expone a riesgos de devolución,¹⁶⁴ este requisito arbitrario fue confirmado por el propio gobierno en mayo de 2023 con la aprobación del Manual de Procedimiento Administrativo del Departamento de Refugio y Reasentamiento del Servicio Nacional de Migraciones.¹⁶⁵

Amnistía Internacional también ha expresado su rechazo a la práctica de las autoridades que consiste a realizar un examen de pre-admisibilidad de las solicitudes de asilo, en el cual las personas funcionarias que atienden a las personas solicitantes preguntan por los motivos para solicitar asilo, y califican en el acto si la solicitud procede o no, sin proceder a una tramitación formal.¹⁶⁶

Senadoras y senadores ingresaron un proyecto de ley al Congreso Nacional que busca incorporar a la ley estas prácticas, lo que podría reducir aún más las posibilidades de personas venezolanas a solicitar estatus de refugiado en Chile.¹⁶⁷

La imposibilidad de solicitar asilo, sumados a los requisitos de visa para personas venezolanas y la imposibilidad de acceder a vías de regularización ordinarias y extraordinarias, expone a las personas venezolanas a riesgos de devolución a su país. En este contexto, causan especial preocupación las propuestas legislativas que buscan agilizar la aplicación de sanciones como la expulsión y reconducción en frontera, que exponen a las personas venezolanas a violaciones de sus derechos. Sin embargo, estas propuestas fueron integradas a la versión ejecutiva de la nueva Política Nacional de Migración y Extranjería anunciada en julio de 2023, actualmente pendiente de revisión por parte de la Contraloría.¹⁶⁸

La falta de protección internacional y de estatus migratorio regular también limita el derecho de las personas venezolanas de acceder a servicios de salud y educación públicas, así como su derecho de trabajar de manera formal y exacerba su situación de precariedad y vulnerabilidad. Esta situación puede impactar de manera diferenciada a mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG.

Amnistía Internacional también reitera su preocupación por el contexto en el cual ocurren estas restricciones al derecho de solicitar asilo y protección de las personas venezolanas, caracterizado por una creciente xenofobia y estigmatización de las personas migrantes y refugiadas en el país que han sido condenadas por expertos internacionales y Amnistía Internacional,¹⁶⁹ así como medidas decretadas en febrero de 2023 para militarizar sus fronteras y cerrar unilateralmente las mismas. La organización ha condenado estas medidas que exacerban los riesgos de violaciones de derechos de las personas venezolanas.¹⁷⁰

7.1.2 Residencia temporal por razones humanitarias

La residencia temporal por razones humanitarias,¹⁷¹ otorgada por el Servicio Nacional de Migraciones (SERMIG), está dirigida a personas en situación de movilidad humana que sufran algún tipo de violencia o estén en una situación de vulnerabilidad, en particular víctimas de trata, de tráfico ilícito de migrantes, de violencia intrafamiliar o de género, mujeres extranjeras en situación de embarazo y niños, niñas y adolescentes (NNA).¹⁷² Esta residencia otorga el acceso a servicios de salud, a la educación y al trabajo.

Si bien esta visa puede beneficiar, en teoría, a mujeres sobrevivientes de VBG, independientemente de su estatus migratorio, en la práctica la eficacia de esta medida está li-

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Chile. Corte Suprema, sentencia en causa rol N° 115.005-2022, 20 de marzo 2023, <https://www.ciperchile.cl/wp-content/uploads/3.-Fallo-CS-rol-115.005-2022-protocolos-asilo-autodenuncia.pdf>

¹⁶⁴ Servicio Jesuita a Migrantes, Entrevista a experta en migración y asilo, a representantes de organización social y de organización internacional. Anuario de estadísticas migratorias 2022, <https://sjmchile.org/2023/06/09/>

¹⁶⁵ Chile. Resolución Exenta n 21.726, 11 de mayo de 2023. Ver <https://www.infomigra.org/nuevo-manual-de-procedimiento-para-recepcion-de-solicitud-de-refugio-en-chile-2023/>

¹⁶⁶ Amnistía Internacional, *Nadie quiere vivir en clandestinidad. Desprotección de personas refugiadas venezolanas en Chile*, 2023, (AMR 01/5675/2022) www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

¹⁶⁷ Senado de la República de Chile, Boletín N° 15.439-06. Política Nacional de Migración, versión ejecutiva, Proyecto de ley N°3: Establece procedimiento de admisibilidad para solicitantes de refugio, julio de 2023, http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=15439-06 y Boletín 16034-06 Modifica la ley N° 20.430, para establecer una etapa inicial del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y la ley N° 21.325, en relación con la medida de reconducción o devolución inmediata de personas extranjeras que ingresen de forma irregular al territorio nacional http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16034-06 y Amnistía Internacional, *Nadie quiere vivir en clandestinidad. Desprotección de personas refugiadas venezolanas en Chile*, www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

¹⁶⁸ Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Migraciones, Gobierno de Chile presenta Nueva Política Nacional de Migración y Extranjería, 6 de julio de 2023, <https://serviciomigraciones.cl/gobierno-de-chile-presenta-pnme/> y Senado de la República de Chile, Boletín 16034-06 Modifica la ley N° 20.430, para establecer una etapa inicial del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y la ley N° 21.325, en relación con la medida de reconducción o devolución inmediata de personas extranjeras que ingresen de forma irregular al territorio nacional, http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=16034-06

¹⁶⁹ Organización de las Naciones Unidas, Comunicado de prensa, 24 de mayo de 2023, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=28103>; y Amnistía Internacional. Chile: Peligro de criminalización para las personas refugiadas y migrantes, abril 17 de 2013, (AMR 22/6685/2023) <https://www.amnesty.org/es/documents/amr22/6685/2023/es/>

¹⁷⁰ Amnistía Internacional, carta abierta a la presidenta de Perú y el presidente de Chile sobre la crisis de protección en frontera, 4 de mayo de 2023 (AMR 01/6744/2023), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/6744/2023/es/>

¹⁷¹ Gobierno de Chile, Servicio Nacional de Migraciones, Subcategoría razones humanitarias, 7 de agosto del 2023, <https://serviciomigraciones.cl/residencia-temporal/subcategorias/razones-humanitarias/>

¹⁷² Ibid.

mitada. El decreto que regula este tipo de residencia exige que un Tribunal de Familia califique la existencia de violencia intrafamiliar o de género. Esta calificación también la puede hacer el Ministerio Público o el tribunal respectivo en caso de que los hechos sean constitutivos de delito. Este requerimiento puede implicar una revictimización innecesaria para las mujeres, al exigirles hacer una denuncia antes de acceder a ningún tipo de protección.¹⁷³ Esto sumado al hecho de que solamente el Ministerio Público o un Tribunal de Familia¹⁷⁴ pueden solicitar la visa en nombre de la mujer, también puede significar demoras para la protección de las mujeres.¹⁷⁵

Estos exigentes requisitos de las visas humanitarias se traducen en su escaso otorgamiento. Información presentada por el Servicio Jesuita a Migrantes a partir de los datos del SERMIG da cuenta de la siguiente repartición de permisos de Residencia Temporal en trámite a junio 2022: por Víctimas de Trata de Personas (4), violencia intrafamiliar (1), mujeres embarazadas (15), víctimas de tráfico ilícito de migrantes (4), niños, niñas y adolescentes (290).¹⁷⁶

Amnistía Internacional valora positivamente la modificación anunciada en la versión ejecutiva de la nueva política nacional de migración y extranjería, que “busca facilitar el acceso a la documentación migratoria a víctimas de violencia intrafamiliar o de género, sin condicionarlo al inicio de un proceso judicial, siempre y cuando se encuentren en la red del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género y sean derivadas desde protocolo de alguna de sus instituciones”, a ser implementada a partir del segundo semestre 2023.¹⁷⁷

7.2 Medidas de regularización

7.2.1 Los procesos de regularización migratoria de 2018 y 2021

El primer proceso de regularización migratoria, llevado a cabo en 2018, otorgaba un permiso de residencia temporal a las personas extranjeras por un año, luego del cual se podía solicitar la residencia permanente.¹⁷⁸ En abril de 2021, las autoridades pusieron en marcha un segundo proceso de regularización migratoria extraordinaria¹⁷⁹ que finalizó en enero de 2022, dirigido a las personas que habían ingresado por pasos fronterizos habilitados antes del 18 de marzo de 2020 y que seguían en situación migratoria irregular al 20 de abril de 2021. Si bien uno de los requerimientos era la presentación de un pasaporte vigente, se exceptuaba a las personas venezolanas con pasaporte vencido si tenía fecha de emisión posterior a 2013. Una vez otorgada la visa temporaria tiene una validez de 365 días.¹⁸⁰

En ambas ocasiones, las autoridades otorgaron el derecho de trabajar a las personas que lograron completar el proceso de regularización migratoria.

A julio de 2022 se habían inscrito 210.099 personas y se habían otorgado 129.417 visas (61,5%). De ellas, 113.666 personas inscritas eran venezolanas, y para ese momento esta población había recibido 75.701 visas temporales.¹⁸¹

7.2.2 Las medidas de regularización migratoria

Si bien hasta 2018 las personas venezolanas podían ingresar a Chile como turistas sin necesidad de visa, en abril de ese año el gobierno les impuso una visa que causó crecientes dificultades para que las personas venezolanas con necesidad de protección internacional puedan ingresar de forma regular a Chile. Al mismo tiempo, aumentaron los

¹⁷³ Decreto 177, 10 de mayo 2022, Artículo 38, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1176043>

¹⁷⁴ *Ibid*

¹⁷⁵ Entrevistas con integrantes de la academia y sociedad civil.

¹⁷⁶ Servicio Jesuita Migrante. Documento presentado por SJM en respuesta al llamado a contribuciones por el Relator Especial sobre los derechos de los migrantes para su informe sobre “Cómo ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación irregular” en Chile, febrero de 2023, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/migration/cfis/regularization/submissions-regularization-sjm-chile.docx>

¹⁷⁷ Gobierno de Chile, Política Nacional de Migración y Extranjería, versión ejecutiva, medida urgente no. 8 “Certificación de víctimas de VIF y violencia de género a través del Servicio Nacional de la Mujer”. Julio de 2023. Servicio Nacional de Migraciones. Gobierno de Chile presenta Nueva Política Nacional de Migración y Extranjería, 6 de julio de 2023, <https://serviciomigraciones.cl/gobierno-de-chile-presenta-pnme/>

¹⁷⁸ Esta medida estuvo dirigida a quienes hubieran entrado al país por pasos no habilitados eludiendo el control migratorio; quienes tuvieran su permiso de turismo vencido; quienes tuvieran su visa de residencia vencida; quienes tuvieran una solicitud de visa de residencia en trámite; quienes se encontraran en proceso de reconsideración en trámite; quienes tuvieran su permiso de turismo vigente al 08 de abril de 2018 y quienes tuvieran un permiso de residencia vigente que desarrollen actividades remuneradas, sin contar con la autorización migratoria, 2018, https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/c6/3a/c63ae83c-c6f9-414c-bd27-61a0a1ca15c6/infografia_migracion.pdf

¹⁷⁹ Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Resolución 1769/21. Aprueba proceso de regularización contemplado en el artículo octavo transitorio de la ley n° 21.325, de migración y extranjería, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1158563&f=2021-04-20>

¹⁸⁰ *Ibid*.

¹⁸¹ Servicio Jesuita Migrante. Documento presentado por SJM en febrero de 2023 en respuesta al llamado a contribuciones por el Relator Especial sobre los derechos de los migrantes para su informe sobre “Cómo ampliar y diversificar los mecanismos y programas de regularización para mejorar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes en situación irregular” en Chile. También se pueden encontrar datos similares en Migration Policy Institute, Apuesta por la regularidad migratoria: Respuestas de América Latina y el Caribe frente a la crisis del desplazamiento venezolano, Mayo de 2023, https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-venezuelans-legal-status-2023_esp_final.pdf. Debido a la falta de información pública detallada en Chile, ambas fuentes mencionan que las cifras son estimativas.

ingresos por pasos fronterizos no habilitados,¹⁸² que implican mayores riesgos para la vida e integridad de las personas que se quedaron sin otra opción para entrar al país.

La nueva Ley de Migración y Extranjería N° 21.325,¹⁸³ vigente desde febrero de 2022, vino a confirmar la imposibilidad, como regla general, de cambio de categoría migratoria dentro del país para quienes ingresen con permanencia transitoria,¹⁸⁴ por ejemplo, como turistas.

Las medidas migratorias más restrictivas han afectado a las personas venezolanas. Aunque, en teoría, deberían tener acceso a un procedimiento justo y efectivo, las barreras existentes de acceso al procedimiento y el escaso reconocimiento de la condición de refugiado han hecho que las personas venezolanas y las organizaciones de la sociedad civil acudan a las medidas de regularización existentes para migrantes. Sin embargo, el endurecimiento de las políticas migratorias ha incrementado los obstáculos para que las personas venezolanas puedan acceder a un estatus migratorio regular y a sus derechos.

De acuerdo con la información recibida, la única forma de acceder a un estatus migratorio regular es aquella contemplada en el numeral 8° del art. 155 de la Ley N° 21.325, que faculta a la Subsecretaría del Ministerio del Interior a crear “mecanismos de regularización de extranjeros que se encuentren en condición migratoria irregular, fijando los requisitos correspondientes, los cuales deberán ser determinados prudencialmente con el objeto de facilitar y promover la regularidad migratoria”. Pueden solicitar acogerse a esta medida excepcional las personas extranjeras en situación irregular como medida excepcional. Sin embargo, las medidas de regularización migratoria no están diseñadas para personas que necesitan protección internacional, quienes en muchos casos no tienen documentos de identificación.¹⁸⁵ Algunos de los requisitos relativos, por ejemplo, a la presentación de un pasaporte vigente y de un documento oficial apostillado de no tener antecedentes penales en su país de origen ni en el país receptor son difíciles de cumplir para las personas venezolanas.¹⁸⁶

Amnistía Internacional observa con preocupación que actualmente las personas venezolanas no cuentan con vías efectivas para acceder a protección internacional ni a me-

didias de regularización migratoria u otras formas de protección complementaria. En julio de 2023, el gobierno anunció la nueva Política Nacional de Migración y Extranjería, requerida por la Ley de Migración y Extranjería. Al cierre de este informe solo se ha publicado su versión ejecutiva, estando el texto completo pendiente de su aprobación por la Contraloría General de la República. La política tiene como objetivo promover y facilitar la regularidad migratoria como condición para otorgar el acceso a los sistemas de educación y salud, y al trabajo.¹⁸⁷

En un primer análisis de esta versión ejecutiva, puede verse que en algunas materias presenta avances, pero en otras incumple la ley y obligaciones internacionales del Estado chileno, lo que genera preocupación. El documento establece que la regularización se hará “por las vías ordinarias” pero no parece resolver los obstáculos documentales expuestos anteriormente. La nueva política anuncia la adopción de medidas y recursos para procesar el rezago de residencias definitivas, pero señala expresamente que no se modificará el sistema de visas.¹⁸⁸

En materia de reunificación familiar, avanza en comprometer un protocolo para determinar la identidad y filiación de NNA que no tienen documentos, para que se puedan regularizar. También se avanza comprometiéndose modificaciones que faciliten la obtención de visas a mujeres víctimas de VBG que se encuentren en la red del Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género.

Sin embargo, en materia de protección complementaria, la política omite requerimientos legales. El artículo 10 de la Ley de Migración y Extranjería prevé que la política debía establecer requisitos y visas para personas cuya vida corre peligro en sus países de origen, pero que no califican como refugiadas. En cambio, la política sólo comprometería la firma de un decreto para regular estos asuntos. En materia de regularización migratoria, la ley señalaba que la nueva política debía establecer objetivos concretos para que las miles de personas que viven en Chile en situación migratoria irregular, especialmente los grupos de especial protección, puedan obtener un permiso de residencia temporal, pero este punto parece estar también omitido.¹⁸⁹

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ley de Migración y Extranjería 21.325 de 2021, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549&idParte=10221362>

¹⁸⁴ Decreto 23. 28 de enero de 2022. Establece las subcategorías migratorias de permanencia transitoria. Artículo 10, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173324> y Centro de Derechos Humanos, Universidad Diego Portales. 2022. Informe Anual de Derechos Humanos en Chile. Derechos de las personas migrantes y refugiadas: ingresos por pasos no habilitados y desprotección.

¹⁸⁵ Entrevista a experta en migración y refugio, a clínica jurídica y a organización internacional y organización de la sociedad civil. Anuario de estadísticas migratorias 2022 <https://sjmchile.org/2023/06/09/>

¹⁸⁶ Entrevista a organización internacional y organización de la sociedad civil. Anuario de estadísticas migratorias 2022, en <https://sjmchile.org/2023/06/09/>

¹⁸⁷ Servicio Nacional de Migraciones. Gobierno de Chile presenta Nueva Política Nacional de Migración y Extranjería, Objetivos específicos 1.1 y 1.4, 6 de julio de 2023, <https://serviciomigraciones.cl/gobierno-de-chile-presenta-pnme/>

¹⁸⁸ Ibid, Introducción y Medida N°1: Programa rezago de solicitudes migratorias.

¹⁸⁹ El artículo 22, párrafo III de la ley hace referencia a los elementos de la PNM, dentro de ellos está el numeral 9 que establece “El mantenimiento de altos índices de regularidad de la población migrante”, complementando con el art. 157, número 13 que establece las funciones del SERMIG: “Ejecutar los mecanismos de regularización de extranjeros que se encuentren en condición migratoria irregular, conforme lo disponga el Subsecretario del Interior en concordancia con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería, mediante el otorgamiento de un permiso de residencia temporal.”

Características principales de la protección para personas venezolanas, según legislación nacional.

	DERECHOS RECONOCIDOS				ACCESIBILIDAD	
	Servicios de Salud	Servicios de Educación	Trabajar	No Devolución	Incluye entrada por punto fronterizo no autorizado	Costos
	NO HAY PROGRAMA PROTECCIÓN TEMPORAL O DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA VIGENTE. Los requisitos documentales de la medida EXCEPCIONAL del artículo 155.8 de la Ley N° 21.325 la hacen INACCESIBLE para personas venezolanas con necesidad de protección					
Solicitantes asilo y refugiadas						

FUENTE: Elaboración propia. Ver Ley 20.420 de 2010.

7.3 Conclusiones y recomendaciones

Chile es el quinto país de la región y sexto del mundo en acoger el mayor número de personas provenientes de Venezuela.

Pese a que Chile cuenta con legislación sobre refugiados, en 2022 sólo cuatro personas de Venezuela fueron reconocidas como refugiadas. Esta cifra ilustra el reducido número de personas venezolanas que encuentran protección internacional en Chile. Tal y como ha documentado Amnistía Internacional, las medidas y prácticas implementadas por las autoridades chilenas restringen indebidamente el derecho de las personas venezolanas a solicitar asilo en el país, en violación de las obligaciones internacionales suscritas por Chile.

La organización reitera su preocupación por la grave desprotección en la que se encuentran las personas venezolanas en Chile, al no poder hacer efectivo su derecho de solicitar asilo y sin poder acceder a los derechos que les son reconocidos al encontrarse en situación migratoria irregular.

La falta de voluntad política de las autoridades chilenas para atender a estas personas con necesidad de protección internacional no sólo incumple obligaciones internacionales suscritas por Chile, sino que agrava la desprotección de la población venezolana y les priva de acceder a derechos y servicios básicos como la salud, educación y derecho de trabajar.

En 2018 y en 2021 el gobierno implementó programas temporales de regularización extraordinaria a las que se acogieron numerosas familias venezolanas, que lograron un estatus migratorio regular. Sin embargo, al mismo tiempo inauguró restricciones al ingreso de personas venezolanas a través de visas consulares. Actualmente, estas visas son la única vía de ingreso regular al país. Sin embargo, los requisitos documentales exigidos tanto para esta visa, como para el procedimiento extraordinario del artículo 155.8, son muy difíciles de conseguir para las personas venezolanas con necesidad de protección internacional, debido a la situación de país que precisamente les obligó a huir. Ningún proceso de regularización se encuentra vigente en el país.

Si bien las mujeres sobrevivientes de VBG podrían, en teoría, obtener una visa temporal por razones humanitarias, en la práctica los requisitos en cuanto al procedimiento y a la prueba exigida para su cumplimiento hacen que esta categoría las excluya y revictimice.

La versión ejecutiva de la nueva Política Nacional de Migración y Extranjería de 2023 incorpora algunas propuestas favorables como la visa temporal para sobrevivientes de violencia intrafamiliar. No obstante, no incorpora propuestas para agilizar la protección de las personas venezolanas en el país, sino que confirma o buscaría institucionalizar medidas y normas que violan el derecho internacional, colocándolas en mayor riesgo.

En este contexto, preocupa la situación de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG que no cuentan con un estatus migratorio regular. En varios países de la región, Amnistía Internacional ha constatado cómo la falta de do-

cumentación migratoria dificulta el acceso de las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG refugiadas a los servicios de protección, atención y justicia, debido entre otras razones al miedo de expulsión o eventualmente criminalización que conlleva cualquier acercamiento a las autoridades. Amnistía Internacional teme que los obstáculos para acceder a la regularización migratoria o la protección internacional puedan impactar negativamente en los derechos de estas mujeres, dejándolas en una situación de mayor vulnerabilidad frente a la VBG.¹⁹⁰

Por ello, Amnistía Internacional recomienda al Estado chileno:

- Garantizar el derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de persona refugiada, incluyendo el acceso efectivo al procedimiento. En particular, eliminar la “declaración voluntaria de ingreso clandestino”, el examen de pre-admisibilidad de las solicitudes de asilo, y fortalecer las capacidades del sistema nacional de asilo para garantizar una atención adecuada y oportuna de las personas solicitantes de asilo.
- Además, adoptar medidas para asegurar la aplicación de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984, mediante el reconocimiento *prima facie* o colectivo, a las personas venezolanas que buscan protección internacional en Chile.
- Garantizar el acceso al territorio, abstenerse de realizar expulsiones colectivas o rechazos en frontera y asegurar que las personas venezolanas no serán retornadas de manera forzada a Venezuela, y respetar el principio de no devolución en todas las circunstancias.
- Abstenerse de aprobar cualquier norma o medida que resulte contraria al derecho de solicitar asilo y principio de no devolución.
- Asegurar que las personas venezolanas en Chile tengan acceso a todos los servicios básicos sin discriminación, independientemente de su situación migratoria.
- Eliminar las prácticas y los procedimientos que exponen a las mujeres venezolanas sobrevivientes de VBG a situaciones de revictimización y vulneración de derechos para el acceso a su regularidad migratoria. Por ejemplo, implementar las medidas anunciadas en la versión ejecutiva de la nueva Política Nacional de Migración y Extranjería para eliminar el requisito de la denuncia de sobrevivientes de violencia intrafamiliar y de género.
- Velar por que los procedimientos de reconocimiento de la condición de persona refugiada y de regularización mi-

gratoria incorporen una perspectiva de género y enfoque interseccional, con el fin de abordar adecuadamente los impactos diferenciados que enfrentan las mujeres venezolanas en situación irregular en particular las sobrevivientes de violencia basada en género.

- Implementar estrategias para abordar y reducir el miedo de las sobrevivientes de VBG sin documento de identidad o situación migratoria regular de acercarse a las instituciones ante el riesgo de detenciones y deportaciones a Venezuela, por ejemplo con medidas para limitar transferencias de información entre servicios del Estado. Sobrevivientes de VBG deben poder denunciar las violencias de que son víctimas a policías, servicios sociales y de salud sin temor a sufrir consecuencias negativas o sanciones debido a su estatus migratorio.

¹⁹⁰ Amnistía Internacional, Américas: Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 julio 12 de 2022 (AMR 01/5675/2022), www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/, y Desprotegidas en Ecuador: Mujeres venezolanas refugiadas y sobrevivientes de violencia basada en género, 17 de noviembre de 2022 (AMR 28/6137/2022.), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr28/6137/2022/es/>

8

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES REGIONALES

A junio de 2023, los países de América Latina y el Caribe estaban albergando a 6.136.402 personas venezolanas.¹⁹¹ Colombia y Perú son los principales países receptores de esta población a nivel mundial, con 2.477.588 y 1.520.000 personas venezolanas, respectivamente. Ecuador y Chile ocupan los cuarto y quinto lugares, con 502.200 y 444.423 personas venezolanas, respectivamente.¹⁹² Se estima que alrededor del 50% de estas personas son mujeres.¹⁹³ Esta crisis sin precedentes en la región ha representado grandes desafíos para los países receptores de personas venezolanas.

Amnistía Internacional ha señalado en reiteradas oportunidades que estas personas, que huyen de graves violaciones de derechos humanos y crímenes de derecho internacional y de una emergencia humanitaria compleja, son refugiadas y necesitan protección internacional.¹⁹⁴

Además del procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, incorporado desde hace décadas en sus legislaciones en virtud de los tratados que han suscrito, desde 2018 los cuatro Estados objeto del presente informe han implementado medidas de distintas naturalezas y alcance para responder a lo que constituye la mayor crisis de desplazamiento de la región. Sin embargo, la investigación evidencia que en la actualidad estas medidas no permiten responder de manera adecuada a las necesidades de protección de las personas venezolanas.

Respecto al derecho de solicitar asilo, la organización observa que, si bien las legislaciones de Colombia, Perú, Ecuador y Chile incluyen la definición ampliada de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984 -definición que Amnistía Internacional considera que contempla a la gran mayoría de las personas venezolanas fuera de su país-, las autoridades de estos países han optado por no realizar reconocimientos grupales o prima facie. Por otro lado, rara vez usan esta definición para otorgar protección a esta población.

En otras palabras, los Estados no han priorizado fortalecer sus sistemas de asilo para responder al número sin precedentes de personas venezolanas con necesidad de protección internacional en sus territorios. Las cifras disponibles en Colombia, Perú, Ecuador y Chile muestran que pocas personas venezolanas optan por solicitar el asilo, y que muy pocas de éstas son reconocidas como refugiadas, entre otras por la falta de aplicación de la Declaración de Cartagena, así como otros obstáculos y demoras prolongadas.

¹⁹¹ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). Disponible en: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

¹⁹² Ibid

¹⁹³ OIM. Características demográficas generales de las mujeres migrantes y refugiadas de Venezuela. 2020 <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/ES-1-demografia%20%28V4%29ML.pdf> Ver también Amnistía Internacional, Americas: Desprotegidas: Violencia basada en género contra mujeres refugiadas venezolanas en Colombia y Perú, 12 julio 12 de 2022 (AMR 01/5675/2022), www.amnesty.org/es/documents/amr01/5675/2022/es/

¹⁹⁴ Amnistía Internacional, Medidas Urgentes: personas venezolanas, 3 de septiembre de 2018, (AMR 01/9019/2018), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr01/9019/2018/es/> y Perú: Buscando refugio: Perú da la espalda a quienes huyen de Venezuela 4 de febrero 2020 (AMR 46/1675/2020), <https://www.amnesty.org/es/documents/amr46/1675/2020/es/>

Características principales de la protección brindada por los programas temporales o medidas de regularización para personas venezolanas, según legislación nacional.

	DERECHOS RECONOCIDOS				ACCESIBILIDAD		DURACIÓN
	Servicios de Salud	Servicios de Educación	Trabajar	No Devolución	Incluye entrada o estancia irregular	Ausencia de Costos	
Colombia (PPT)	✓	✓	✓	✗	✓ hasta enero 2021 ✗ entre enero 2021 y mayo 2023	✓	10 años
Perú (CPP)	✗	✓	✓	✗	✓	✗	1 a 2 años
Ecuador (VIRTE)	✓	✓	✓	✓	✗	✗	2 años renovables en 1 sola ocasión
Chile	A la fecha no hay programa protección temporal o de regularización migratoria vigente .						

FUENTE: Elaboración propia. Para Colombia, ver Decreto 1067 de 2015, y Migración Colombia Decreto 216 de 2021; para Perú Ley 27.891 del Refugiado de 2002, Ley N° 29.344 Marco de Aseguramiento Universal en Salud de 2009, Decreto Supremo N° 010-2020-IN, y SuperIntendencia Nacional de Migraciones, y para Ecuador ver Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017, Decreto Ejecutivo 436 de de 2022 y Programa “Estoy Aquí”.

La organización reconoce que cientos de miles de personas venezolanas han podido obtener un estatus migratorio regular gracias a programas como el ETPV en Colombia, el CPP en Perú o la VIRTE en Ecuador, o medidas de regularización como aquellas implementadas en 2018 y 2021 en Chile. Sin embargo, estas iniciativas no ofrecen una protección ni garantía de derechos alineados con las obligaciones internacionales asumidas por estos Estados.

La presente investigación estableció que el ETPV y la VIRTE contienen algunos requisitos de documentos, fecha o forma de entrada, o costos que limitan la accesibilidad de las personas venezolanas a estos programas. Se estima que más de 300.000 personas en Colombia y Ecuador carecen de estatus migratorio regular, ascendiendo a un total de más de 600.000 personas en situación migratoria irregular. Además, no existe claridad sobre la protección que brinda el ETPV contra la devolución forzosa de las personas venezolanas a su país. Amnistía Internacional considera que el ETPV y la VIRTE no cumplen con los criterios esenciales señalados por el ACNUR para garantizar plenamente los derechos humanos de estas personas con necesidad de protección a la luz del derecho internacional.

Si bien el CPP en Perú puede parecer otra forma pragmática de otorgar estatus migratorio a un gran número de personas, la organización observa que no protege a las personas

venezolanas de ser retornadas a su país, y no incluye el acceso a servicios de salud. Amnistía Internacional considera que el CPP y aquellos programas de regularización implementados en Chile en 2018 y 2021, de los que se pueden beneficiar las personas venezolanas, tampoco pueden ser considerados como una forma de protección internacional o complementaria a la luz del derecho internacional.

A diferencia de las iniciativas señaladas antes, que no incorporan una perspectiva de género clara, la CMEV en Perú y la residencia temporal humanitaria en Chile tienen como objetivo específico brindar protección a las mujeres sobrevivientes de VBG. La investigación muestra, sin embargo, que los requisitos para beneficiarse de esta protección son revictimizantes y que muy pocas mujeres venezolanas logran acogerse a esta protección.

Se estima que fecha agosto de 2023, cientos de miles de personas venezolanas aún no han podido obtener estatus migratorio regular a través de los programas vigentes en Colombia, Perú, y Ecuador, debido a la exigencia de requisitos imposibles de cumplir para personas con necesidades de protección. Al mismo tiempo, aquellas personas que se beneficiaron de estos programas no gozan de la misma protección ni derechos que tendrían si hubieran reconocidas como refugiadas. En cuanto a Chile, las personas venezolanas solamente pueden ingresar de manera regular al país

con visas y no está vigente ningún proceso de protección temporal o regularización migratoria.

Amnistía Internacional expresa preocupación ante la desprotección de las personas venezolanas en Colombia, Perú, Ecuador y Chile, ante la limitada respuesta de los sistemas de asilo, el hecho de que los programas de protección complementaria y temporal y medidas de regularización no ofrecen niveles de protección equivalentes al asilo.

La organización resalta que los programas complementarios y temporales no pueden sustituir la figura del asilo, sino que son una forma complementaria que puede coexistir con el asilo para dar una respuesta inmediata y adecuada a movimientos a gran escala de personas con necesidad de protección.

Amnistía Internacional expresa especial preocupación por la situación de mujeres en situación migratoria irregular sobrevivientes de VBG con NNA a su cuidado en los cuatro países de estudio, en la medida en que se encuentran en una posición de extrema vulnerabilidad, de marginación y de estigmatización, falta de oportunidades laborales y un limitado acceso a medios de vida.

Con base en lo expuesto en este informe, Amnistía Internacional considera que Colombia, Perú, Ecuador y Chile están incumpliendo con sus obligaciones internacionales de proteger a quienes huyen de Venezuela para resguardar sus derechos. Por ello, recomienda a todos los Estados que reciben personas venezolanas, y especialmente a los cuatro analizados en el presente informe, lo siguiente:

- Garantizar el derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de persona refugiada para todas las personas venezolanas, incluyendo el acceso efectivo al procedimiento. En particular, adoptar medidas para asegurar y expandir la aplicación de la definición de persona refugiada de la Declaración de Cartagena de 1984, mediante el reconocimiento prima facie o colectivo.
- Garantizar que las personas venezolanas no serán retornadas de manera forzada a Venezuela y respetar el principio de no devolución en todas las circunstancias.
- Asegurar que cualquier programa de protección complementaria y temporal destinado a personas venezolanas cumpla con los requisitos de legalidad, accesibilidad y reconocimiento de derechos. En particular, no deben contener limitaciones en cuanto a costo, fecha y forma de entrada y presencia en el país, o falta de documentos de identidad.
- Eliminar requisitos de visa para el ingreso de las personas venezolanas, que pueden convertirse en obstáculos para hacer efectivo su derecho de solicitar asilo.

- Asegurar que las personas venezolanas tengan acceso a todos los servicios básicos sin discriminación, independientemente de su situación migratoria.

- Velar por que los procedimientos de reconocimiento del estatuto de refugiado y de regularización migratoria incorporen una perspectiva de género y enfoque interseccional, con el fin de abordar adecuadamente los impactos diferenciados que enfrentan las mujeres venezolanas indocumentadas, en particular las sobrevivientes de VBG.

Amnistía Internacional es un movimiento integrado por 10 millones de personas que activa el sentido de humanidad dentro de cada una de ellas y que hace campaña en favor de cambios que permitan que todo el mundo disfrute de sus derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo donde quienes están en el poder cumplen sus promesas, respetan el derecho internacional y rinden cuentas. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso, y nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos. Creemos que actuar movidos por la solidaridad y la compasión hacia nuestros semejantes en todo el mundo puede hacer mejorar nuestras sociedades.

Fotos de portada:
Jacqueline Axén Linderl
Fernanda Pineda
Karen Toro
Sofía Yanjarí
Amnistía Internacional

Diseño de portada y publicación:
Mario Luna

© Amnesty International

El informe analiza las medidas de regularización migratoria y los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado implementados por Colombia, Perú, Ecuador y Chile, que albergan cerca del 70% de las 7.32 millones de personas venezolanas que han huido de Venezuela. Amnistía Internacional alerta sobre la necesidad de que los Estados ofrezcan una verdadera protección internacional complementaria a las personas venezolanas.

Índice: **AMR 01/7130/2023**

Publicación: **Septiembre de 2023**

Idioma original: **Español**

© Amnesty International 2023

Contacto



info@amnesty.org



[facebook.com/
AmnistiaAmericas](https://facebook.com/AmnistiaAmericas)



[@AmnistiaOnline](https://twitter.com/AmnistiaOnline)



amnesty.org



Amnesty International
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW,
[Reino Unido](#)

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia 4.0 de Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional) (véase <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>)

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está protegido por la licencia Creative Commons.

Para más información, visiten la página [Permisos](#) del sitio web de Amnistía Internacional.