



La protección internacional en general en Latinoamérica y la protección internacional subsidiaria con particular énfasis en los documentos de viaje para extranjeros en Europa

Tabla de Contenido

| | |
|--|-----------|
| LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN GENERAL EN LATINOAMÉRICA Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL SUBSIDIARIA CON PARTICULAR ÉNFASIS EN LOS DOCUMENTOS DE VIAJE PARA EXTRANJEROS EN EUROPA | 1 |
| Introducción | 1 |
| I. La protección internacional y la protección internacional subsidiaria en Latinoamérica | 2 |
| II. Protección subsidiaria en Europa (para la obtención de un documento de viaje para extranjeros) | 12 |

Introducción

Este resumen¹ de información estudiada sobre la protección internacional en general en Latinoamérica y la protección internacional subsidiaria con particular énfasis en los documentos de viaje para extranjeros en Europa no es más que una interpretación u opinión personal del autor. En la primera parte (I) consagrada a Latinoamérica se comentan documentos de ACNUR e informes sobre Venezuela que deben ser conocidos por todo solicitante de asilo y todo venezolano que se encuentre en situación vulnerable, que desee solicitar protección en un país extranjero en LATAM. Se abordan las definiciones de refugiado desde el punto de vista internacional y regional. En la segunda parte (II) se menciona brevemente por qué consideramos que los venezolanos sin pasaporte vigente podrían solicitar un documento de viaje para extranjeros en Europa como parte de lo que sería una protección internacional subsidiaria otorgada por los Estados miembros de la Unión Europea.

¹ Documento elaborado por abogado no especialista en derecho migratorio o derechos humanos.



I. La protección internacional y la protección internacional subsidiaria en Latinoamérica

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) estipula que toda persona tiene derecho a obtener documentos públicos que comprueben su identidad biológica². Esta disposición de rango constitucional se encuentra complementada por disposiciones legales previstas en la Ley Orgánica de Identificación (LOI)³ y la Ley Orgánica de Registro Civil⁴. Según prevé la LOI, el pasaporte es el documento de viaje expedido por el Estado, mediante el cual se identifican los/as venezolanos/nas en el extranjero⁵, quienes tendrán derecho a tramitar la renovación del pasaporte, por motivo de vencimiento, pérdida o deterioro⁶. De conformidad con la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, el pasaporte es un documento probatorio de la nacionalidad venezolana⁷.

Las fuentes de derecho nacional venezolano e internacional citadas respecto a la nacionalidad y a la identidad deben leerse en concordancia con las fuentes respectivas sobre la libre circulación. Carecer de pasaporte válido en el extranjero no menoscaba únicamente los derechos a la identidad y a la libre circulación⁸, sino que también entorpece, y, en algunas ocasiones, imposibilita el libre ejercicio del derecho al trabajo, a un sustento, a la salud, a la educación, al libre desenvolvimiento de la personalidad, a la reunificación familiar, a gozar de una vida digna y disfrutar de una buena calidad de vida. Está de más recordar que estos

* Autor: Maria Gabriela Sarmiento.

² CRBV, art. 56.

³ Loi, art. 6.

⁴ La Ley Orgánica de Registro Civil tiene por finalidad *asegurar los derechos humanos a la identidad biológica y la identificación de todas las personas*. Ley Orgánica de Registro Civil (LORC), 25 de agosto de 2009, GO N° 39.264, 15 de septiembre de 2009, en vigencia 14 de marzo de 2010, art. 2(1), <https://bit.ly/2Sqb7ns>. Consejo Nacional Electoral, Resolución N° 121220-0656, 20 de diciembre de 2012, Reglamento N° 1 de la LORC, GO N° 40'093, 8 de enero de 2013, art. 2

⁵ Loi, art. 26.

⁶ Loi, art. 37.

⁷ Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, del 1 de julio de 2004, artículo 11(4), GO N° 37.971. 01 de julio de 2004 (Venezuela). <https://www.refworld.org/pdfid/4108c5f24.pdf>.

⁸ El derecho a la libre circulación se encuentra promovido y garantizado por diversidad de instrumentos jurídicos internacionales. Entre ellos podemos mencionar la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁸; el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁸; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸. Aunado a lo anterior, el derecho humano a la libre circulación en Venezuela tiene rango constitucional (Art. 50 CRBV).



derechos fundamentales se encuentran garantizados y protegidos por la CRBV e instrumentos jurídicos internacionales, muchos de ellos ratificados por Venezuela.

En aras de aclarar cualquier duda que pueda existir sobre si los venezolanos migrantes merecen o no ser beneficiarios del estatuto de refugiado o de la protección internacional subsidiaria, hemos optado por reproducir aquí las definiciones de los diferentes tipos de estatuto de refugiado contenidas en el Glosario de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)⁹ y complementadas por Notas de Orientación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la situación particular de los migrantes venezolanos. Esta aclaratoria se hace porque posteriormente sostendremos que *urge que los países de la región y de la subregión jueguen un rol principal en la restitución de los derechos a la identidad y de la libre circulación del venezolano*. Del Glosario de la OIM se desprenden tres (03) tipos de refugiados¹⁰, a saber:

1. Refugiado por mandato: es quien reúne las características requeridas para recibir la protección proporcionada por el Estatuto y resoluciones posteriores de la Asamblea General del ACNUR. En este caso, es irrelevante que el país de acogida haya ratificado la Convención de Ginebra de 1951¹¹, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados o Protocolo de Nueva York de 1967¹² o cualquier instrumento regional, como la Declaración

⁹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Glosario sobre Migraciones, OIM Derecho Internacional sobre Migraciones, N° 7, 2006 [Glosario OIM] https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf.

¹⁰ Se escogieron las definiciones más simplistas de refugiado. Para conocer en detalle cómo determinar la condición de refugiado véase: ACNUR, Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, Dirección de la protección del ACNUR, Ginebra, septiembre de 1979, <https://bit.ly/3IHXSvE>.

¹¹ Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, Ginebra, Suiza, 28 de julio de 1951. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, N° 2545, Vol. 189, p. 137, <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>.

¹² Naciones Unidas, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados [Protocolo de Nueva York de 1967], S.T.N.U., Vol. 606, p. 267 (31 de enero de 1967), <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>.



de Cartagena sobre Refugiados¹³; como tampoco es relevante que el país de acogida haya considerado a la persona como beneficiaria del estatuto de refugiado¹⁴.

2. Refugiado *prima facie*. En determinados casos se puede declarar como refugiados a un grupo de personas desplazadas debido a las circunstancias en el país de origen. En ausencia de evidencia que pruebe lo contrario; cada individuo que integra el grupo puede ser declarado por parte de un Estado o por el ACNUR como refugiado *prima facie*, sobre la base de criterios objetivos relacionados con las circunstancias de su país de origen, que justifican la presunción de que cumplen los criterios de la definición de refugiado, salvo prueba en contrario¹⁵.
3. Refugiado (Convención de Ginebra de 1951): es quien, debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de ese país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país de su anterior residencia habitual a consecuencia de tales acontecimientos, no pueda o no quiera regresar a él por temor a represalias¹⁶.

En marzo de 2018, el ACNUR publicó una Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos. En ella estipula que las consideraciones relativas a la protección internacional se han hecho evidentes para una proporción muy significativa de venezolanos, por lo tanto, los venezolanos que se encuentran fuera de su país de origen deben ser objeto de protección internacional. Haciendo una interpretación extensiva de la Nota de orientación, es posible deducir que la protección internacional a la que se refiere la ACNUR es la de refugiado por mandato del ACNUR¹⁷.

¹³ Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, Declaración de Cartagena sobre Refugiados [Declaración de Cartagena de 1984], adoptada por el "Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios," (22 de noviembre de 1984), <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>.

¹⁴ Alice Sironi, Céline Bauloz & Milen Emmanuel (Eds.), "Glossary on Migration," [IOM Glossary], International Organization for Migration [IOM] UN Migration, International Migration Law, N° 34, 170 (2019) <https://tinyurl.com/y94hzv6b>.

¹⁵ OIM Glossary, 171.

¹⁶ OIM Glossary, 171-172.

¹⁷ Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR], "Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos," 1 (March 2018), <https://bit.ly/38KZAbT>.



Según una Nota de ACNUR de octubre de 2014, esa organización está autorizada a declarar qué individuos o grupos pueden ser de interés en virtud de su mandato principal. Esto puede ser con relación a una persona específica o un grupo más amplio. El efecto de ejercer el mandato de esta manera permite que otros actores externos sepan del interés del Alto Comisionado en la protección internacional y sus responsabilidades hacia las personas cubiertas por la designación¹⁸. Si bien el mandato no se extiende a los migrantes en general, es evidente que los solicitantes de asilo y los refugiados son a menudo parte de los flujos migratorios mixtos y necesitan una respuesta por parte de la Oficina¹⁹. Pareciera que en su Nota de Orientación de 2018, ACNUR declaró qué individuos o grupos son de su interés en virtud de su mandato principal y al hacer referencia expresa a los venezolanos, permitió que otros actores externos supiesen de su interés en la protección internacional y sus responsabilidades hacia las personas cubiertas por la Nota de orientación.

En marzo de 2018, ACNUR *instó a los Estados receptores y Estados de acogida de venezolanos para que les permitan el acceso a su territorio y a que continúen adoptando respuestas adecuadas y pragmáticas orientadas a la protección y basadas en las buenas prácticas existentes en la región; prometiendo trabajar con los Estados en la elaboración de mecanismos de protección internacional conforme con la normativa nacional y regional, en especial la Convención de Ginebra de 1951 y la Declaración de Cartagena, antes mencionadas*²⁰.

Cumpliendo lo prometido, ACNUR estableció Mecanismos orientados a la protección bajo los marcos nacionales y regionales. El Alto Comisionado expresó que la protección internacional representa *un acto humanitario mas no político*²¹ y que debe garantizarse a los venezolanos el no-retorno y derechos fundamentales mínimos, como la libre circulación. Para ello partió de cuatro estándares mínimos que debían ser garantizados a los venezolanos: a. **legalidad** (expedición de documento de identidad oficial reconocido), b. **accesibilidad** (los mecanismos de protección deben ser accesible, sin costo o a bajo costo), c. **acceso a**

¹⁸ ACNUR, "Nota sobre el Mandato del Alto Comisionado para los Refugiados y su Oficina," División de protección internacional, Octubre 2013, 4 <https://bit.ly/32Q27xs>.

¹⁹ *Idem*, 6.

²⁰ ACNUR, 2018, 1.

²¹ Probablemente, esta afirmación haya sido tácitamente dirigida a aquellos estados que todavía apoyan al gobierno de facto en Venezuela, para que ofrezcan protección internacional a los venezolanos que pisen su suelo, independientemente, de la posición política que tenga el gobierno del país de acogida sobre la crisis política venezolana.



derechos básicos (ejemplos: derecho a la libre circulación, derecho a trabajo, sin discriminación de ningún tipo) y d. **garantía de no-retorno** (para que quienes hayan beneficiado solo de una protección temporal, no sean deportados, expulsados, o de cualquiera otra manera forzados a retornar a Venezuela).

Los estados deben garantizar una estancia legal a los venezolanos, con las salvaguardas adecuadas. Esta estancia legal se puede garantizar tanto en el marco de la protección internacional con base en el derecho internacional de los derechos humanos, como en el marco de la protección temporal²². Esto podría, por ejemplo, incluir varias formas de protección internacional, incluso bajo el derecho internacional de los derechos humanos, y *protección temporal o acuerdos de estancia, o alternativamente visados o mecanismos migratorios laborales que puedan ofrecer acceso a la residencia legal y a un tratamiento estándar similar a la protección internacional*. Lo anterior aplica sin perjuicio del *derecho de los venezolanos a solicitar el asilo, especialmente en los procedimientos de expulsión o deportación o en el caso de la no renovación de los permisos de residencia*²³. Esto, para garantizar a quienes necesitan protección que serán reconocidos como tales²⁴.

Sin embargo, el ACNUR publicó una Nota de orientación en mayo de 2019²⁵ que expresamente reemplazó la de 2018, sugiriendo otras soluciones que veremos más adelante. Como hemos visto anteriormente, **en marzo de 2018, el ACNUR se declaró competente para conocer de la situación de los venezolanos por mandato y estableció mecanismo de orientación a la protección internacional subsidiaria bajo los marcos nacionales y regionales, sin menoscabo del derecho de los venezolanos de solicitar asilo**. Posteriormente en mayo de 2019, ACNUR dejó constancia de que *la seguridad y la situación humanitaria han empeorado en Venezuela y reiteró la importancia fundamental de los Estados de garantizar el acceso a procedimientos de asilo (caso 3) o a mecanismos de protección grupales (caso 2)*²⁶. **En opinión de la autora, ACNUR sugirió que los Estados otorgaran protección internacional a los venezolanos con base en las características**

²² Ver ejemplos en: ACNUR, “Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia,” Dirección de Protección Internacional, Febrero de 2014 <https://bit.ly/3lGyiqS>

²³ ACNUR, 2018, 2.

²⁴ ACNUR, 2018, 3.

²⁵ ACNUR, “NOTA DE ORIENTACIÓN SOBRE CONSIDERACIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL PARA LOS VENEZOLANOS – Actualización I,” 1 (Mayo 2019), <https://bit.ly/3f61mp7>.

²⁶ ACNUR, 2019, 1, numeral 2.



propias de refugiados *prima facie* o reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado²⁷ (caso 2) o de refugiados (Convención de Viena de 1951) (caso 3) para aquellos individuos que cumplan con los criterios necesarios²⁸. En este sentido, ACNUR invitó a los Estados que reciben a venezolanos a dar acceso a su territorio, asegurar acceso a procedimientos de asilo o a acuerdos de protección basados en grupos – refugiados *prima facie* - y garantizar su libre circulación. ACNUR invitó además a todos los Estados que aplican la Declaración de Cartagena a otorgar protección internacional a los venezolanos, ya que su mayoría se encuentran necesitadas de protección internacional conforme con el criterio de la Declaración de Cartagena, *por amenazas a su vida, seguridad o libertad resultante de eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en Venezuela*²⁹.

La Nota de orientación de 2019 reprodujo tres (03) de los cuatro (04) estándares mínimos a los que hizo referencia en el 2018, que deben ser garantizados, excluyendo la garantía de no-retorno³⁰. Solo mencionó a) la legalidad, b) la accesibilidad y c) el acceso a los derechos básicos (faltó d)). Según la Nota de orientación de 2018, los Estados debían además asegurar que los venezolanos no serán deportados, expulsados o de alguna otra manera forzados a regresar a Venezuela. No se entiende por qué esta garantía era considerada como uno de los estándares mínimos a ser respetados por los Estados y que no haya sido nuevamente incorporado como tal en la nota de orientación que reemplazó a la de 2018³¹. Si bien no fue agregado como uno de los estándares mínimos, la garantía de no retorno fue incorporada como un numeral aparte³².

²⁷ La determinación grupal *prima facie* significa el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado o del ACNUR con base en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen. Quienes huyen de estas circunstancias se encuentran en tal riesgo de daño que están incluidos en la definición de refugiado aplicable. ACNUR, “Directrices Sobre Protección Internacional No. 11: Reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado,” HCR/GIP/15/11 24 de junio 2015, 2, numeral 1 <https://www.refworld.org/es/docid/58de9ed54.html>.

²⁸ ACNUR considera que, para una serie de perfiles – que ACNUR puede poner a disposición de los estados -, es probable que surjan consideraciones de protección internacional bajo la Convención de 1951/Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, dependiendo de las circunstancias del caso individual. ACNUR, 2019, 1, numeral 3.

²⁹ ACNUR, 2019, 1-2, numeral 5.

³⁰ ACNUR, 2019, 2-3, numeral 7.

³¹ ACNUR, 2018, 2, a), b), c) y d).

³² ACNUR, 2019, 3, numeral 10.



Las personas originarias de Venezuela que buscan protección internacional en los Estados miembros de la Unión Europea y que no sean reconocidos como refugiados en virtud de la Convención de 1951 pueden calificar para la protección subsidiaria en virtud del artículo 15 de la Directiva sobre el Reconocimiento (refundición), si existen razones de fondo para creer que correrían un riesgo real de sufrir daños graves en Venezuela³³.

En el informe de ACNUR sobre las “Tendencias Globales: Desplazamientos forzados en 2019” publicado en 2020, se muestra que los venezolanos fueron el segundo mayor número de nacionales desplazados en 2019, detrás de los sirios³⁴. En total hubo, según las cifras de la OIM, 3.7 millones de desplazados venezolanos, de los cuales 1.8 fueron acogidos por Colombia, de los cuales el 50% se encuentran en situación irregular. **En 2019, los habitantes de países fuertemente conflictivos como República democrática del Congo, Burkina Faso, Siria, Venezuela y Yemen tuvieron que buscar refugio y seguridad en su interior o huir al extranjero en busca de protección.** De estos, 430 mil han solicitado asilo, para un total hasta el presente de 900 mil solicitantes de asilo³⁵. **Venezuela se ha convertido en el mayor país de origen de nuevas solicitudes de asilo³⁶.**

Este informe de 2020 designa incesantemente a los venezolanos como desplazados. Según la definición del Glosario sobre Migración de la OIM, **desplazados externos son: Personas que han tenido que abandonar su país debido a externos persecución, violencia generalizada, violación masiva de derechos humanos, conflictos armados u otras situaciones de esta naturaleza. Estos individuos huyen, a menudo, en masa. A veces también se les denomina “refugiados de facto”.** estos son definidos por el Glosario sobre Migración de la OIM como **personas no reconocidas como refugiados según la definición de la Convención sobre el Estatuto de Refugiado de 1951 y el Protocolo de 1967 y quienes no pueden o no desean, por razones válidas,**

³³ ACNUR, 2019, 3, numeral 9. Véase: Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (refundición).

³⁴ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), Tendencias Globales: Desplazamientos forzados en 2019, Acnur, 2020, p. 3, pp. 84 <https://bit.ly/32uSIRe>.

³⁵ Acnur, 2020, p. 8, 10, 23.

³⁶ Acnur, 2020, p. 41.



regresar al país de su nacionalidad, o al país de su residencia habitual cuando no tienen nacionalidad³⁷.

Entre el 2018 y el 2019, ACNUR reemplazó la nota de orientación de 2018 por una distinta, que no contaba con los mismos beneficios que la primera; permitiendo así a los Estados relegar a los venezolanos a la situación más precaria del migrante irregular, mientras inician y culminan los engorrosos procesos de solicitud de asilo. En el 2020, ACNUR “empeoró” la situación, al establecer dos tipos de sujetos en un *mapamundi*: los refugiados y los desplazados forzados. La única nacionalidad catalogada dentro del criterio de desplazados forzados es la venezolana. En conclusión, los venezolanos no son refugiados.

Sin profundizar más sobre si los venezolanos que huyen de su país natal desde hace seis (06) años³⁸ deben ser tratados como refugiados, esto no obsta para recordar que la definición de refugiado ha evolucionado con la historia contemporánea mundial y, en nuestro caso, regional. Por ejemplo, la Declaración de Cartagena concluye que **debe extenderse el concepto de refugiado teniendo en cuenta las características de la situación existente en la región; por lo que además de considerar como refugiados a quienes cumplan con las características estipuladas en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, se considerarán también como refugiados a quienes hayan huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público**³⁹.

Entre las razones para huir del país de origen se encuentra la violencia generalizada, ahora bien, esta violencia que no es un término técnico, científico ni claramente definido, que además no se encuentra definido en el derecho internacional de los derechos humanos, es

³⁷ OIM, Glosario de Migración, OIM Derecho Internacional sobre Migración, N°. 7, Ginebra Suiza, 2006, p. 19, 61 https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf.

³⁸ Desde 2014, al menos tres millones de ciudadanos venezolanos han abandonado su país. Staatssekretariat für Migration [SEM], «Notiz Venezuela, Venezolanische Migration in Lateinamerika: Aktuelle Zahlen und migrationspolitische Lösungsansätze,» (SEM Sektion Analysen, Bern-Wabern: 27 April 2020) 26, 3 <https://preview.tinyurl.com/y4j2cabm>.

³⁹ Declaración de Cartagena de 1984, Disposición Tercera. Esta Declaración de aplicación facultativa ha sido adoptada por las legislaciones nacionales de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. UNHCR, “Guidance Note on International Protection,” 1.



algo abstracto, que depende de un estudio amplio caso por caso. Uno de ellos fue el caso de El Salvador, donde a principio de los ochenta existió violencia generalizada e indiscriminada sobre un gran número de personas durante un lapso prolongado, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) o el caso de Jamaica, donde una serie de eventos ocurridos en ese país constituyeron violencia generalizada según la CIDH⁴⁰. Se recomienda la lectura de las Directrices sobre Protección Internacional de ACNUR (2016) para conocer la interpretación dada por ACNUR a los términos violencia generalizada, violencia masiva de derechos humanos, orden público, amenaza a la vida, seguridad o libertad, entre otros⁴¹. Como quien haga las veces de evaluador de la solicitud de asilo deberá atenerse a hechos específicos, se recomienda adjuntar a la solicitud *indicadores factuales*⁴² *relacionados con el número y el tipo de incidentes de seguridad*⁴³, *así como el nivel general de violencia en el país de origen y su efecto sobre poblaciones civiles*. Los elementos geográfico y temporal de la violencia generalizada son determinantes. ACNUR (2018) considera que las circunstancias generales que constriñen a los venezolanos a dejar su país de origen plasmadas en nutrida información pública sobre la situación en Venezuela, podrían estar contempladas en el espíritu, propósito y razón de la Declaración de Cartagena y constituyen una presunción refutable de la necesidad de protección internacional⁴⁴.

Antes de pasar a analizar la Nota de orientación de ACNUR de 2019, es importante destacar que la de 2018 se refiere a las **obligaciones** de los Estados de protección internacional respecto de los venezolanos, como por ejemplo, **sus obligaciones de no devolución**. Este documento no estaba planteando sugerencias, ni recomendaciones a los Estados partes de ACNUR, estaba desarrollando mecanismos de implementación de los procedimientos que los Estados deben seguir a fin de cumplir con su deber (u obligación) de

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños VS. El Salvador, 25 de octubre de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas) https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_252_esp.pdf. CIDH, Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Jamaica, 10 de agosto de 2012, OEA/Ser.L/V/II.144, págs. 5 y 27 y ACNUR, "Directrices sobre Protección Internacional," No. 12, HCR/GIP/16/12 2 de diciembre de 2016, 15 <https://bit.ly/36l7bFp>.

⁴¹ ACNUR, "Directrices sobre Protección Internacional," No. 12, HCR/GIP/16/12 2 de diciembre de 2016, 15-17 <https://bit.ly/36l7bFp>.

⁴² Las decisiones sobre solicitudes de asilo tomarán en cuenta información del país de origen pertinente, fiable y actualizada. ACNUR, 2018, 3, numeral 4.

⁴³ Ejemplos sobre lugares donde obtener información al respecto: Índice de Estados Frágiles o Fragile States Index, Corruption Perception Index, Rule of Law Index y otros índices similares.

⁴⁴ ACNUR, 2018, 3, numeral 6.



proteger. Además, recomendó ofrecer celeridad y simplificar los procesos de solicitud de asilo y de otorgamiento de cualquier otro tipo de protección internacional⁴⁵.

A juicio del ACNUR (2019), la definición de la Declaración de Cartagena con amplios criterios sobre quién es refugiado⁴⁶, debe aplicarse por analogía al caso de Venezuela y de la región suramericana, por cuanto la mayoría de los nacionales venezolanos que residían habitualmente en su país natal, requiere de protección internacional sobre la base de los acontecimientos⁴⁷ que perturban gravemente el orden público en el país caribeño y que amenazan la vida, la seguridad y/o la libertad de sus habitantes⁴⁸. De acuerdo con el Informe de una misión internacional independiente llevada a cabo en Venezuela, presentado al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en septiembre de 2020, **no quedan dudas sobre la veracidad de los gravísimos hechos delictivos que han perturbado irremediamente el orden público entre 2014 y 2020 en ese país y que, citamos a continuación:**

[L]a investigación ha permitido identificar patrones y documentar incidentes específicos que establecen motivos razonables para creer que se han cometido violaciones de las normas internacionales sobre derechos humanos, así como crímenes de acuerdo con el derecho penal nacional e internacional. (...) 161. La Misión tiene motivos razonables para creer que en Venezuela se cometieron los siguientes crímenes de lesa humanidad en el periodo que se examina: asesinato, encarcelamiento y otras privaciones graves de la libertad física, tortura, violación y otras formas de violencia sexual, desaparición forzada de personas en el caso Barlovento y otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o graves daños al cuerpo o a la salud mental o física. Algunas de las mismas conductas pueden constituir también el crimen de lesa humanidad de persecución, tal como se define en el Estatuto de Roma. (...) 164. La Misión tiene motivos razonables para creer que tanto el Presidente como los Ministros del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz y de Defensa, ordenaron o contribuyeron a la comisión de los delitos documentados en el presente informe, y

⁴⁵ ACNUR, 2018, 3, numerales 6 y 7.

⁴⁶ ACNUR, "Reunión de expertos Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984," Montevideo, Uruguay, 15 y 16 de octubre de 2013, 7 de julio de 2014 <https://bit.ly/38OLhmt>.

⁴⁷ Parlement Européen 2019-2024, « Résolution sur la situation humanitaire au Venezuela et la crise des migrants et des réfugiés (2019/2952(RSP)), » P9_TA-PROV(2020)0193 (10 juillet 2020), <https://tinyurl.com/y4pr2lyx>.

⁴⁸ ACNUR pidió a los Estados que garanticen que los nacionales venezolanos que residían habitualmente en Venezuela no serán deportados, expulsados ni obligados de ninguna otra manera a regresar a Venezuela de conformidad con el derecho internacional de los refugiados y las normas de derechos humanos. Esta garantía tendría que estar asegurada en el documento oficial de residencia expedido a los venezolanos o por otros medios eficaces. ACNUR, 2018, 1, 3.



teniendo la capacidad efectiva para hacerlo, no adoptaron medidas preventivas y represivas⁴⁹.

El negar la protección internacional a quien lo necesita es como incurrir en el delito de omisión del deber de socorro previsto en la legislación nacional de países latinoamericanos. **Cuando los gobiernos de los países latinoamericanos (y todos los demás) niegan la protección internacional a los venezolanos y demás habitantes de Venezuela, a pesar de estar en pleno conocimiento de las atrocidades que se comente en ese país con el apoyo del Estado y/o con su benevolencia, equivale a incurrir en el delito de omisión del deber de socorro.** La historia permitirá recordar el comportamiento de los países vecinos de Venezuela para con sus nacionales, la democracia y la estabilidad social, política y económica de la subregión; así como el comportamiento del resto de Estados panamericanos.

II. Protección subsidiaria en Europa (para la obtención de un documento de viaje para extranjeros)

Así como la región latinoamericana ha ampliado el ámbito de aplicación del estatuto de refugiado y, propiamente su definición, la región europea también ha adoptado criterios particulares, sobre la definición de refugiados y la protección internacional subsidiaria. **Los nacionales venezolanos que buscan protección internacional en los Estados miembros de la Unión Europea⁵⁰ y que no se consideran refugiados en virtud de la Convención de Ginebra de 1951, tienen derecho a la protección subsidiaria en virtud de la Directiva 2011/95/UE⁵¹ de 2011, si existen razones fundadas para creer que correrían un riesgo real de sufrir daños graves en su país de origen⁵².** Según esta Directiva Europea, **representan daños graves, entre otros, los tratos inhumanos o degradantes del solicitante de protección internacional en su país de origen perpetrados por el Estado;**

⁴⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela, A/HRC/45/33, 2, 20 (15 de septiembre de 2020), <https://preview.tinyurl.com/y2bfs7ds>.

⁵⁰ Los sirios, los afganos y los venezolanos, en este orden, fueron los nacionales que más presentaron solicitudes de asilo en el año de 2019. Los venezolanos presentaron 45166 solicitudes. Los nacionales venezolanos presentaron más solicitudes que los nacionales de Irak, Pakistán y Nigeria. EUROPEAN ASYLUM SUPPORT ORGANIZATION [EASO], "Latest asylum trends - 2019 overview," EASO's Situational Awareness Unit [SAU] (26 February 2020), <https://tinyurl.com/y69qk8cv>.

⁵¹ Directiva 2011/95/UE, 2011 (refundición).

⁵² UNHCR, "Guidance Note on International Protection," 3.



partidos u organizaciones que controlan el Estado o una parte considerable de su territorio; y agentes no estatales⁵³.

Hechas estas breves acotaciones sobre el estatuto de los refugiados, es necesario explicar por qué se afirma que un venezolano residenciado en el extranjero, no requiere gozar del estatuto de refugiado o apátrida para poder solicitar un documento de viaje para extranjeros al país de residencia, siempre y cuando pueda probar el cumplimiento de las condiciones explicadas *supra*. Existe en efecto otra figura en el derecho internacional que lo permite, esta es, la protección internacional subsidiaria⁵⁴. **Basándonos en normas de la Unión Europea, se entiende por estatuto de protección subsidiaria, el reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria⁵⁵, por no reunir los requisitos para ser considerado como refugiado, pero respecto del cual existen motivos fundados para creer que, si regresase a su país de origen, se enfrentaría a un riesgo real de sufrir algún daño grave⁵⁶.** Del informe resultante de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre Venezuela presentado al Consejo de Derechos Humanos en septiembre de 2020, se desprenden suficientes elementos probatorios sobre los acontecimientos que pudiesen causar un daño grave, indeleble e irreparable a los habitantes de Venezuela⁵⁷.

Los Estados miembros de la Unión Europea, por ejemplo, expedirán un documento de viaje a los beneficiarios del estatuto de refugiado, así como también a los beneficiarios del estatuto de protección subsidiaria que no pueden obtener un pasaporte nacional que les permita viajar fuera de su país de residencia⁵⁸. En consecuencia, **la protección internacional subsidiaria permite – en países de la Unión Europea - que un nacional venezolano con pasaporte vencido, que pruebe que ha realizado todas las gestiones necesarias para obtener la renovación de su pasaporte nacional, pero que por un motivo ajeno e**

⁵³ Directiva 2011/95/UE, arts. 6 y 15.

⁵⁴ Para comprender qué es la protección subsidiaria, quién tiene derecho a ella y en qué consiste, se sugiere la lectura de: ACNUR COMITÉ ESPAÑOL, “¿Qué relación tienen el derecho de asilo y la protección subsidiaria? Vida de los refugiados,” (agosto 2018), <https://tinyurl.com/y6oaay27>.

⁵⁵ DIRECTIVA 2011/95/UE, arts. 2(g) y 18.

⁵⁶ *Ibid.*, art. 2(f).

⁵⁷ NACIONES UNIDAS, A/HRC/45/33.

⁵⁸ DIRECTIVA 2011/95/UE, art. 25.



involuntario, que escapa de su control, no lo ha obtenido, por cuanto el Estado venezolano, en forma deliberada, se abstiene de hacer tal renovación de pasaporte.

La problemática de la renovación de pasaportes no es un tema nuevo para los países miembros de la Unión Europea⁵⁹. Particularmente, la República Checa resolvió otorgar el documento de viaje para extranjeros a los venezolanos residentes⁶⁰. Existen incluso países europeos no pertenecientes a la Unión Europea, pero sí al Espacio Económico Europeo y/o al Acuerdo *Schengen*, que también prevén el documento de viaje para extranjeros en su legislación nacional, como son los casos de Islandia, Liechtenstein, Noruega⁶¹, el Reino Unido⁶² y Suiza⁶³. Si bien, de conformidad con el Acuerdo *Brexit*, el periodo de transición llegará a término el 31 de diciembre de 2020, a los efectos de este trabajo, consideramos igualmente al Reino Unido entre los países que no forman parte de la Unión Europea⁶⁴.

⁵⁹ EUROPEAN COMMISSION; EUROPEAN MIGRATION NETWORK, “Ad hoc Query on 2019.46 Venezuelans with expired passports requested by EMN NCP Spain on 26 March 2019, Responses from Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom plus Norway (24 in Total),” <https://tinyurl.com/y2suir24>.

⁶⁰ Asamblea Nacional, República Checa otorgó solución a venezolanos con pasaportes vencidos, 6 de agosto de 2019 <https://presidenciave.com/embajadas/republica-checa-otorgo-solucion-a-venezolanos-con-pasaportes-vencidos/?fbclid=IwAR1vQOceEFmHCIB-o5WPkfWVOniGMk3v7fg4oBxII038-csdztqoKvXtIF2g>

⁶¹ Este documento especifica el nombre del documento de viaje para extranjeros, para apátridas, refugiados o, simplemente, extranjeros. Incluye información sobre Estados miembros y no miembros del Acuerdo *Schengen*. EUROPEAN UNION. “PART II Travel documents issued by Member States, including those issued by the Member States which are not taking part in the adoption of Decision No1105/2011/EU and by the Member States which do not yet apply the provisions of the Schengen acquis in full (Article 3(3) of the Decision No 1105/2011/EU),” (date ?) <https://tinyurl.com/y482tkqn>. Véase también: PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, Decisión No 1105/2011/UE del 25 de octubre de 2011 sobre la lista de documentos de viaje que permiten el cruce de las fronteras exteriores y en los que puede estamparse un visado, y sobre la creación de un mecanismo para elaborar esta lista, artículo 3(3)a, DOUE, L 287/9-12 (1 de noviembre de 2011), <https://tinyurl.com/yxkogosw>.

⁶² Existen cuatro (04) tipos de documento de viaje, uno de ellos es para residentes extranjeros en el Reino Unido a quienes el pasaporte nacional ha sido negado por las autoridades de su país de origen. Nombre del documento: Home Office Travel Document. Costo: 280 pounds. GOVERNMENT OF UNITED KINGDOM, “Apply for a Home Office Travel Document,” *Website Gov.uk*, (Reino Unido) <https://tinyurl.com/y786cftk>.

⁶³ El documento de viaje para extranjeros es llamado Schweizerische Reisedokumente für ausländische, Documents de voyage pour étrangers o documento di viaggio per stranieri. Tiene un costo de 120 francos suizos. CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, Ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers [ODV], 14 novembre 2012, RS 143.5, (Suiza), <https://tinyurl.com/y2r8zfqq>. La Ordenanza establece que el mismo se entrega por el mismo tiempo de duración del permiso de residencia o por cinco (05) años, a excepción, de aquellos casos en los que la Secretaria de Estado para las Migraciones decida expedirlo por doce (12) meses.

⁶⁴ El Reino Unido se retiró del Tratado de la Unión Europea el 31 de enero de 2020, fecha en la cual se dio inicio al periodo de transición que culminará 31 de diciembre de 2020 y durante el cual se le



sigue aplicando la legislación de la Unión Europea. COMISIÓN EUROPEA [CE], “El Brexit en pocas palabras,” *Website oficial de la CE*, <https://bit.ly/35NNLAj>.