

# HUELLAS DE LA MOVILIDAD VENEZOLANA

## ANÁLISIS Y DOCUMENTACIÓN DEL DERECHO A LA IDENTIDAD Y A LA PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS VENEZOLANAS, MIGRANTES Y REFUGIADAS



# CONTENIDO

- 01** I. SOBRE LA REDAC
- 02** II. INTRODUCCIÓN
- 03** III. METODOLOGÍA
- 04** IV. ANTECEDENTES: PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS DIÁSPORAS EN LA REGIÓN
  - 04** *El caso de las personas bolivianas en el exterior*
  - 05** *Colombia y el acceso a la participación de su diáspora*
  - 05** *El voto en el exterior de México*
- 06** V. MARCO NORMATIVO
  - 06** A. Derecho a la identidad
    - 06** Estándares internacionales de derechos humanos aplicables
    - 07** Normativa nacional aplicable
  - 08** B. Derecho a la participación política
    - 08** Estándares internacionales de derechos humanos aplicables
    - 09** Normativa nacional aplicable
- 11** VI. RESULTADOS Y HALLAZGOS
  - 11** A. Chile
  - 13** B. Perú
  - 14** C. Argentina
  - 15** D. Panamá
  - 16** E. México
  - 17** F. Colombia
  - 20** G. Ecuador
  - 21** H. Estados Unidos
  - 23** I. España
- 24** VII. DISCUSIÓN DE RESULTADOS
- 26** VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
- 30** IX. ANEXOS
  - 30** Directorio de los servicios consulares de Venezuela en los países evaluados
  - 31** Sitios web de los servicios migratorios de los países evaluados

**Directora del Centro de Justicia y Paz (Cepaz):** Beatriz Borges

**Coordinación del investigación:** Carlos Carrasco, Laura Cristina Dib-Ayesta, Maddalena Fabbi, Cristina Ciordia

**Coordinación de investigadoras:** Maddalena Fabbi

**Redacción:** Carlos Carrasco y Laura Cristina Dib-Ayesta

**Edición:** Cristina Ciordia

**Investigadoras y activistas colaboradoras:**

Alessandra Soler

Anamaría González

Ángeles Infante

Adriana Flores

Blanca Medina

Carla Michelle Aponte

Gilda Plaza

Heidi Sánchez

Jennys Sosa

Laura Vanessa Vanegas Herrera

Lady Junek Vargas

María Elena Veliz

María Natalia Matamoros Vilorio

Milagros Urbano

Nicole Hernandez

Sthefanie Fuchs

Tibisay Betancourt

Verónica Montoya

Yeddissa Navas

Zulay Melendez

**Diseño:** Mariana Avellaneda

**Organizaciones colaboradoras:**

Red Reto

Caipi

Venezolanas Globales

Clinica Jurídica de Migrantes - Universidad de los Andes

Es pa'lante

Venezolanos Siempre

Redac

Cepaz

Caracas, Venezuela 2023.

# I. SOBRE LA REDAC

La [Red de Activistas Ciudadanos por los Derechos Humanos \(REDAC\)](#) nace en Venezuela por el impulso de la organización de Derechos Humanos, Centro de Justicia y Paz -CEPAZ- en el 2015. REDAC es una plataforma de acción horizontal, sin una estructura preconcebida y organizada de forma que permita una efectiva defensa de los derechos humanos, a través de una mayor inclusión de una ciudadanía voluntaria. Uno de los objetivos principales de esta red es fortalecer la conciencia ciudadana, conectando a personas y organizaciones, procurando potenciar sus capacidades para movilizarse, actuar y realizar cambios.

La REDAC promueve el activismo ciudadano por los derechos humanos, a pesar del entorno de restricción de derechos que atraviesa Venezuela. En el contexto de la crisis migratoria venezolana, muchos activistas se vieron obligados a salir del país de manera forzada. Esto dio origen a la REDAC Internacional, que enfoca sus esfuerzos de defensa en las personas venezolanas migrantes y refugiadas. La red promueve la incidencia desde el accionar de las tres (3) D: Documentar, Denunciar y Difundir. En ese sentido, cada año se presenta un informe que busca visibilizar, mediante la recolección de testimonios y análisis jurídico, diversas afectaciones de derechos de los y las venezolanas en movilidad.

En 2021, el informe visibilizó el impacto diferenciado en las mujeres migrantes y refugiadas. [Las voces de ellas: Situación de las mujeres venezolanas en movilidad](#)<sup>1</sup> narra, a partir de testimonios, las violencias a las que se ven sometidas las mujeres durante el proceso migratorio. El informe de 2020, [Voces que deben ser escuchadas. Testimonios y análisis de personas venezolanas migrantes y refugiadas ante la situación de movilidad humana durante la pandemia](#)<sup>2</sup>, describe la vulnerabilidad exacerbada de los migrantes y refugiados en el contexto de la pandemia por COVID-19, haciendo énfasis en las respuestas de los Estados. El primer informe de la REDAC Internacional, [Miradas de las personas venezolanas como sujetos de derecho: memorias de los informes sobre las mesas de movilidad humana](#) se publicó en 2019 y presentó las principales conclusiones de mesas de trabajo organizadas en 10 países, para la generación de una agenda de defensa de sus derechos.

*Huellas de la movilidad venezolana: Análisis y documentación del derecho a la identidad y a la participación de las personas venezolanas migrantes y refugiadas*, examina dos derechos de las personas venezolanas migrantes y refugiadas: el derecho a la identidad y a la participación política, expresados

---

**1** Red de Activistas Ciudadanos por los Derechos Humanos (REDAC). (2021). *Las voces de ellas: Situación de las mujeres venezolanas en movilidad*. <https://activistasciudadanos.org/activismo/las-vozes-de-ellas-situacion-de-las-mujeres-venezolanas-en-movilidad/>

**2** Red de Activistas Ciudadanos por los Derechos Humanos (REDAC). (2020). *Voces que deben ser escuchadas. Testimonios y análisis de personas venezolanas migrantes y refugiadas ante la situación de movilidad humana durante la pandemia*. [https://cepaz.org/documentos\\_informes/vozes-que-deben-ser-escuchadas-testimonios-y-analisis-de-personas-venezolanas-migrantes-y-refugiadas-ante-la-situacion-de-movilidad-humana-durante-la-pandemia/](https://cepaz.org/documentos_informes/vozes-que-deben-ser-escuchadas-testimonios-y-analisis-de-personas-venezolanas-migrantes-y-refugiadas-ante-la-situacion-de-movilidad-humana-durante-la-pandemia/)

en el acceso a documentos de identificación personal y posibilidad de ejercer el voto, respectivamente. Este esfuerzo forma parte de una línea de acción transversal de Cepaz como parte de su mandato de promoción y defensa de los valores democráticos, que en la radiografía de la Venezuela de hoy, implica también defender los derechos de los venezolanos y venezolanas en el exterior. Como parte de esta línea de acción, Cepaz ha participado junto a otras cinco organizaciones<sup>3</sup> en los encuentros “Diáspora Activa”. Estos encuentros se han llevado a cabo en 12 ciudades en 10 países<sup>4</sup>, y han tenido por fin conectar con liderazgos organizados de la población venezolana migrante en cada una de estas ciudades, para conocer su realidad y compartirles nociones básicas de incidencia y activismo, para fortalecer sus capacidades de exigir sus derechos, especialmente, de identidad y participación política. En todos los encuentros que se han llevado a cabo en ciudades donde hay presencia de activistas de la REDAC, ellos y ellas han participado; también, activistas en otras ciudades se han sumado a la red, como es el caso de varias de las investigadores que participaron de la elaboración de este informe.

A través de la participación en encuentros locales y virtuales, de ésta investigación, de la redacción de comunicados y del ciberactivismo, la REDAC Internacional avanza su compromiso de defender los derechos de las personas venezolanas migrantes y refugiadas.



---

**3** Organizaciones aliadas de “Diáspora Activa”: Plataforma de Venezolanos en el Exterior (Plavenex), Red Global de la Diáspora Venezuela, Un Mundo Sin Mordaza y Venezolanos Siempre.

**4** Barcelona, Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Houston, Lima, Madrid, Miami, Montevideo, Santiago de Chile y Tenerife.

## II. INTRODUCCIÓN

La crisis de movilidad humana venezolana es hoy la segunda más numerosa en el mundo y la primera en el hemisferio, sin comparaciones posibles en la historia moderna. El éxodo de más de siete (7) millones de personas<sup>5</sup> en los últimos años, invita a reflexionar sobre las necesarias transformaciones que debe impulsar el estado venezolano para garantizar la protección de los derechos sus ciudadanos dentro y fuera del territorio. El primer gran obstáculo para avanzar en esa dirección, es que el gobierno no reconoce estas cifras. En el diálogo interactivo de Venezuela ante el Comité de Trabajadores Migrantes de Naciones Unidas, en septiembre de 2022, la delegación afirmó que su medición más reciente (2015-2019) si dio cuenta de un aumento en la salida de venezolanos del país, mas desde 2020 el flujo se había ralentizado y para el momento, podría incluso haber pasado a ser positivo<sup>6</sup>. Según los delegados, las cifras que maneja la comunidad internacional son producto de una “creatividad muy grande”, que se ha utilizado para obtener fondos para cooperación y para abonar la narrativa de una “supuesta crisis humanitaria, que no existe en Venezuela”. Ante tal postura, la necesidad de documentar, denunciar y difundir la realidad de los migrantes y refugiados venezolanos, se hace imperativa.

Existen muchos otros obstáculos que impiden el pleno acceso a derechos desde el exterior. Relativos a los dos derechos que son objeto de este informe, podemos mencionar: el alto costo del trámite de pasaportes, los dilatados tiempos de espera para obtenerlos, la imposibilidad de tramitar cédulas de identidad desde las oficinas consulares, el rompimiento de relaciones diplomáticas con algunos países, la normativa restrictiva sobre las condiciones para inscribirse en el registro electoral en consulados, entre otros.

Este informe busca aportar a los esfuerzos de documentación sobre la situación de las personas venezolanas en movilidad, abarcando tres dimensiones: 1) los impactos derivados de la falta de acceso a documentos de identificación personal; 2) el derecho a la identidad y su relación con la participación en procesos electorales; y 3) la relación entre el acceso a documentos y el ejercicio de otros derechos en el país de acogida.

El informe guarda la estructura que, a continuación se describe. En primer lugar, se explica la metodología empleada para la construcción de esta investigación. Segundo, se hace una breve descripción de experiencias comparadas de otros países con diásporas numerosas, que han logrado garantizar la participación política desde el exterior. Tercero, se mencionan algunos estándares internacionales de derechos humanos pertinentes y se examina el marco normativo venezolano

---

<sup>5</sup> Cifra actualizada al 23 de febrero de 2023, vía la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, R4V: <https://www.r4v.info/en/refugeeandmigrants>

<sup>6</sup> La grabación del Diálogo Interactivo de Venezuela en el Comité de Trabajadores Migrantes está disponible en: <https://media.un.org/es/asset/k1x/k1x2do4hos>

aplicable sobre los derechos a la identidad y a la participación política. En cuarto lugar, se describen los resultados y hallazgos de la investigación por país. Luego, se hace un análisis o discusión de dichos resultados. Finalmente, se presentan algunas reflexiones conclusivas y recomendaciones dirigidas al Estado venezolano y a los estados de acogida de personas venezolanas migrantes y refugiadas.



# III. METODOLOGÍA

La presente es una investigación de carácter cualitativo, que se valió de dos medios de recolección de datos: primero, a través de fuentes secundarias, haciendo una revisión bibliográfica y normativa sobre el derecho a la identidad y sobre el derecho a la participación política. Se consideraron los estándares internacionales establecidos por sistemas internacionales de protección de derechos humanos (específicamente el Sistema Universal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos) y la normativa venezolana aplicable.

Segundo, el análisis se nutrió de experiencias testimoniales, a través de entrevistas semi-estructuradas usando dos instrumentos. El primer instrumento fue empleado para recabar información de personas con distintos perfiles migratorios en nueve (9) países que acogen a población proveniente de Venezuela. El segundo, se utilizó para conseguir información sobre los servicios que ofrece el consulado de Venezuela en cada uno de esos países. Éste instrumento se construyó con un enfoque diferenciado, que permitió visibilizar impactos diferenciados para mujeres migrantes y comunidad LGTBIQ+.

Los perfiles a los que se aplicó el primer instrumento son los siguientes: i) Persona nacionalizada en su país de acogida o con estatus migratorio de residente permanente; ii) Persona con estatus migratorio regular pero de carácter temporal (portador de visa o permiso de estadía); iii) Persona solicitante de refugio o refugiada reconocida como tal por el país de acogida (este perfil incluye a personas que han sido beneficiarias de medidas de protección complementaria); iv) Persona con estatus migratorio irregular. Todos los participantes firmaron un consentimiento informado para participar y sus testimonios se presentan de forma anónima.

Un grupo de 22 investigadoras, ubicadas en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, España, Estados Unidos, México, Panamá y Perú, llevaron a cabo las entrevistas. Se seleccionaron estos nueve (9) países tomando en consideración principalmente tres criterios: i) Que se tratara de los países en donde hay la mayor cantidad de personas migrantes y refugiadas venezolanas según la Plataforma R4V<sup>7</sup>; ii) Que hubiese representación consular (en el caso de Colombia y Estados Unidos, no cumplen con este criterio pero se incluyeron por concentrar a una gran cantidad de personas migrantes y refugiadas venezolanas), iii) Que hubiese presencia de activistas de la REDAC. Cada investigadora debía entrevistar a al menos una (1) persona por cada uno de los cuatro (4) perfiles de personas venezolanas migrantes o refugiadas en el país en el que se encontrara y, para cada país, se designó a una persona encargada de llevar a cabo la entrevista a un funcionario del consulado de Venezuela.

Las conclusiones de este informe no son generalizables, puesto que el tamaño

---

<sup>7</sup> Los países seleccionados suman casi el 70% de las personas venezolanas migrantes y refugiadas, según datos del Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM). Plataforma R4V, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

y composición de la muestra son no representativos de la población total. La intención es visibilizar desde las experiencias vividas, aproximar ideas y motivar la reflexión, no generar conclusiones exhaustivas respecto a la situación de la totalidad de los y las migrantes y refugiadas en los países donde se levantó información.



# IV. ANTECEDENTES: PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS DIÁSPORAS EN LA REGIÓN

Si bien la movilidad humana de carácter masivo es un fenómeno reciente para la institucionalidad venezolana, no es algo ajeno a la realidad internacional. Existen países con contextos políticos similares al venezolano o con cierta afinidad ideológica, que han avanzado en el reconocimiento de los derechos a la identidad y a la participación política de sus ciudadanos y ciudadanas.

## El caso de las personas bolivianas en el exterior

Bolivia registra una diáspora de 878.211 personas, que representa cerca de 7,63% de la población de 11,8 millones. Los bolivianos cuentan con una *Ley del Régimen Electoral*<sup>8</sup> que permite el derecho al voto en el exterior. Para sufragar, la ley indica que sólo es necesario un documento de identidad. En las elecciones del año 2020, el voto

en el exterior fue determinante para la victoria del Partido Movimiento Al Socialismo (MAS). Este reconocimiento es explícito, en declaraciones para *Prensa Latina*, el ex cónsul boliviano en Argentina, Ademar Valda, reconoció que este partido tiene históricamente el apoyo de más del 60% del voto en el exterior<sup>9</sup>.

## Colombia y el acceso a la participación de su diáspora

Con más de 51 millones de habitantes, Colombia mantiene una diáspora de 4.7 millones de emigrantes<sup>10</sup>, que representan 9,21% de la población. Según datos de la Registraduría Nacional<sup>11</sup>, para el 2022, se contabilizaban 972.764 personas habilitadas para votar en el exterior. Ya que la migración colombiana es un fenómeno que tiene más de 50 años de historia, por lo que se han desarrollado prácticas para incluir a estas personas en procesos electorales. Entre

las buenas prácticas encontramos, por ejemplo, que los períodos de votación desde el exterior son de una semana, en lugar de un día como lo son en el territorio nacional<sup>12</sup>. De igual manera, otro antecedente importante está en el servicio que ofrece la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano<sup>13</sup>, determinó que la inscripción en el registro electoral es independiente del registro consular.

**8** Portal Municipios de Bolivia. *El voto en el extranjero para bolivianos*. <https://www.municipio.com.bo/voto-extranjero.html>

**9** Telesur. (2020). *Bolivianos residentes en el exterior ejercen derecho al voto*. <https://www.telesurtv.net/news/bolivianos-residentes-exterior-ejercen-derecho-voto-20201018-0013.html>

**10** Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2013). *Fortalecimiento de políticas públicas para la vinculación y atención de colombianos en el exterior*. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf>

**11** Asuntos Legales. (2022). *Más de 972.764 colombianos fueron habilitados para sufragar desde el exterior*. <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/mas-de-972-764-colombianos-fueron-habilitados-para-sufragar-desde-el-exterior-3382579>

**12** Registraduría Nacional de Colombia. (2014). *Los colombianos en el exterior también podrán votar para elegir el presidente y vicepresidente de la república, este 25 de mayo*. <https://www.registraduria.gov.co/Los-colombianos-en-el-exterior.html>

**13** Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. *Inscripción de cédula para elecciones en el exterior*. [https://www.cancilleria.gov.co/tt\\_ss/inscripcion-cedula-elecciones-exterior](https://www.cancilleria.gov.co/tt_ss/inscripcion-cedula-elecciones-exterior)

## El voto en el exterior de México

La población de México supera los 130 millones de habitantes, y su diáspora alcanza casi 12 millones de personas, la mayoría ubicados en Estados Unidos<sup>14</sup>. Ante una proporción no menor de su población viviendo en el exterior, la institucionalidad mexicana ha implementado reformas para garantizar el acceso al derecho a la participación y el voto.

La *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)* de 2014<sup>15</sup>, estableció un marco regulatorio que permite la expedición de credenciales para votar en el exterior. Se requiere sólo un documento de identidad y un comprobante de domicilio. Se puede ejercer el voto de forma presencial, por correo ó de manera virtual<sup>16</sup>. Además, se puede participar desde el exterior en elecciones regionales del estado de

origen, no sólo en comicios nacionales.

Existen múltiples ejemplos sobre cómo a nivel global y regional, la institucionalidad de los países asume el derecho a la participación de sus ciudadanos en el exterior. Los casos presentados tienen un denominador común, que están ubicados en el canal geopolítico o ideológico del Estado venezolano, inclusive algunos países están participando activamente en la reanudación del diálogo entre la oposición y el gobierno venezolano en México. En ese sentido, ante cualquier escenario de distensión o reconocimiento sobre los derechos de identidad y participación política de las personas migrantes y refugiadas de Venezuela, estos casos podrían resultar útiles como ejemplos de buenas prácticas en la materia.



**14** Gobierno de México. (2015). *¿Sabes cuántos mexicanos viven en el extranjero?* <https://www.gob.mx/sre/articulos/sabes-cuantos-mexicanos-viven-en-el-extranjero>

**15** Gobierno de México. (2016). *Voto en el extranjero.* <https://www.gob.mx/sre/documentos/voto-en-el-extranjero?state=published>

**16** Instituto Nacional Electoral de México. *Voto de las y los mexicanos residentes en el exterior.* <https://votoextranjero.mx/web/vmre/ine-y-el-voto-en-el-extranjero>

# V. MARCO NORMATIVO

## A. Derecho a la identidad

### ⇒ Estándares internacionales de derechos humanos aplicables

Si bien el derecho a la identidad no está consagrado en tratados internacionales de derechos humanos como un derecho autónomo, sí ha sido concebido como tal por el Comité Jurídico de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>17</sup>, pues se trata de un derecho “consustancial a los atributos y a la dignidad humana” y que, por ese motivo, “es un derecho humano fundamental oponible *erga omnes* como expresión de un interés colectivo de la [c]omunidad [i]nternacional en su conjunto[,] que no admite derogación ni suspensión en los casos previstos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos”<sup>18</sup>. Este derecho guarda una relación intrínseca con el reconocimiento de la personalidad jurídica de cada individuo y a su titularidad de derechos y deberes, el cual sí ha sido consagrado en diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos<sup>19</sup>.

Cuando nos referimos al derecho a la identidad, su núcleo central incluye elementos que individualizan a una persona y que a su vez constituyen otros derechos específicos: el nombre, la nacionalidad y las relaciones familiares. El ejercicio de estos derechos sólo es posible si el Estado los reconoce y garantiza, lo que viene aparejado de la obligación que tiene el mismo de crear y llevar un registro “universal, confiable, accesible y eficiente”<sup>20</sup>, así como de emitir y entregar documentos de identidad a sus ciudadanos.

La identidad es un elemento fundamental para que las personas puedan relacionarse con los Estados y las autoridades que lo componen. Es por eso que el Comité Jurídico de la Organización de Estados Americanos señaló que el ejercicio del derecho a la identidad no se puede dissociar “de un registro y de un sistema nacional efectivo, accesible y universal que permita proporcionar materialmente a las personas los documentos que contengan los datos relativos a su identidad”<sup>21</sup>, considerando que de ello depende el ejercicio de otros

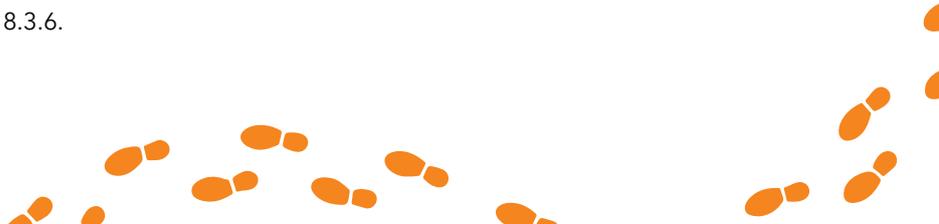
**17** Comité Jurídico Interamericano, Opinión “sobre el alcance del derecho a la identidad”, resolución CJI/doc. 276/07 rev. 1, de 10 de agosto de 2007, ratificada mediante resolución CJI/RES.137 (LXXI-O/07), de 10 de agosto de 2010, , párr. 18.3.1: “Es un derecho autónomo, cuya existencia no está subordinada a otros derechos, sino que es un derecho en sí mismo.”

**18** Comité Jurídico Interamericano, Opinión “sobre el alcance del derecho a la identidad”, resolución CJI/doc. 276/07 rev. 1, de 10 de agosto de 2007, ratificada mediante resolución CJI/RES.137 (LXXI-O/07), de 10 de agosto de 2010.

**19** En el SIDH: Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVII) y Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 3). En el SUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 6) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 16).

**20** Comité Jurídico Interamericano, op cit., párr. 18.3.6.

**21** *Ibíd.*



derechos. Esto cobra aún más relevancia en el caso de la niñez, pues el registro del nacimiento constituye el punto de partida para el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica. Es precisamente por ese motivo que la plena vigencia del derecho a la identidad "(...) fortalece la democracia y el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales"<sup>22</sup>, pues es un medio para el ejercicio de derechos en una sociedad democrática, entre ellos el derecho a la participación política.

El reconocimiento de la personalidad jurídica pasa porque el Estado procure las condiciones jurídicas para su ejercicio, que finalmente es lo que determina la existencia efectiva de los individuos ante la sociedad y el Estado, brindándoles la capacidad de actuar<sup>23</sup>. De allí que una persona sin acceso a documentos encuentre obstáculos para el ejercicio de sus derechos, entre los que se encuentran la libre circulación y residencia, la participación política, la salud, la educación, entre otros.

En el caso de las personas en movilidad, es particularmente importante la garantía del derecho a la identidad, en virtud de la condición de vulnerabilidad estructural que enfrentan las personas migrantes y refugiadas en los países de tránsito y acogida, siendo la documentación sobre su identidad un elemento fundamental para mitigar riesgos y acceder a derechos en contextos donde su seguridad, integridad y libre desenvolvimiento dependen estrechamente de que este derecho este garantizado.



---

**22** *Ibíd.*

**23** Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 265.

## ⇒ Normativa nacional aplicable

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en su artículo 56 que:

**ARTÍCULO 56.-** *Toda persona tiene derecho a un nombre propio, al apellido del padre y de la madre, y a conocer la identidad de los mismos. El Estado garantizará el derecho a investigar la maternidad y la paternidad.*

*Toda persona tiene derecho a ser inscrita gratuitamente en el registro civil después de su nacimiento y a obtener documentos públicos que comprueben su identidad biológica, de conformidad con la ley. Éstos no contendrán mención alguna que califique la filiación.*

Adicionalmente, se encuentra vigente el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley mediante el cual se reformó la Ley Orgánica de Identificación<sup>24</sup>. Según esta norma, se entenderá por documento de identificación de una persona venezolana: “el acta de nacimiento con el respectivo número único de identidad, que establezca la autoridad con competencia en materia de registro civil y la cédula de identidad” (artículo 3). Luego, en el artículo 26 se establece que el pasaporte es el documento de viaje expedido por el Estado, mediante el cual se identifican los venezolanos y venezolanas en el extranjero. Los órganos competentes para expedir documentos de identificación son el Consejo Nacional Electoral, por órgano de la Comisión de Registro Civil y Electoral; y el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de identificación y sus dependencias destinadas para tal fin. En este caso, es el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME).

Finalmente, el Decreto Presidencial No. 4.571 de 2021 establece que, en el caso de los y las ciudadanas en el exterior, deberán acudir ante la Misión Diplomática, Oficina o Sección Consular ubicada en el lugar de su domicilio, con el fin de recabar la información necesaria para la emisión o prórroga del pasaporte ordinario, y cumplir con los requisitos exigidos. Sin embargo, la norma no especifica cuáles son esos requisitos y si son distintos a los que se exigen dentro del territorio venezolano.

---

<sup>24</sup> Presidente de la República. Decreto 1.412 del 13 de noviembre de 2014, <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/decreto-1412-mediante-el-cual-se-dicta-el-decreto-con-rango-valor-y-fuerza-de-ley-de-reforma-de-la-ley-organica-de-identificacion-20211026191004.pdf>

## B. Derecho a la participación política

### ⇒ Estándares internacionales de derechos humanos aplicables

Bajo el artículo 23.1 de la CADH y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los derechos políticos abarcan: i) el derecho de participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; ii) el derecho de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal, igual y secreto; iii) y el derecho de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La importancia de estos derechos radica en su relación estrecha con otros derechos que también se encuentran consagrados en la CADH, como es el caso de la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación; derechos que "(...) en conjunto, hacen posible el juego democrático"<sup>25</sup>.

La Carta Democrática Interamericana establece que "los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla", en el entendido de que la democracia es esencial para el desarrollo. Además, señala que la participación ciudadana como un proceso permanente, refuerza la democracia<sup>26</sup>. Por su parte, la Corte Interamericana ha interpretado el artículo 23 de la CADH reconociendo que el derecho a la participación política contempla "(...) derechos de los ciudadanos que tienen una dimensión individual y colectiva, pues protegen tanto aquellas personas que participen como candidatos como a sus electores"<sup>27</sup>. El ejercicio efectivo del derecho a la participación política no solo es un fin en sí mismo, sino también un medio que tienen las sociedades democráticas para garantizar los demás derechos humanos<sup>28</sup>.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha sido enfático en establecer que el artículo 25 del PIDCP impone a los Estados la obligación de "adoptar las medidas legislativas o de otro tipo que puedan ser necesarias para garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente la posibilidad de gozar de los derechos que ampara"<sup>29</sup>. Esto abarca asimismo a las personas de ese país en el extranjero, que deseen ejercer su derecho al voto. En palabras de la Corte Interamericana, "[e]s indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos

---

**25** Corte IDH. Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

**26** OEA, Carta Democrática Interamericana, 11 de septiembre de 2001, artículos 1, 2 y 3.

**27** Corte IDH. Caso Petro Urrego Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2020. Serie C No. 406, párr. 92.

**28** *Ibid.*, párr. 92.

**29** ONU, Comité de Derechos Humanos. Comentario General No. 25. Aprobado por el Comité en su 1510ª sesión (57º período de sesiones) el 12 de julio de 1996. Doc. CCPR/C/Rev.1/Add.7 (27 de agosto de 1996).



de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación<sup>30</sup>. Cualquier condición que se imponga al ejercicio de los derechos amparados por las disposiciones de los tratados mencionados deberá estar basada en criterios establecidos por ley, que sean objetivos y razonables<sup>31</sup>.

Sin desconocer que el derecho a la participación política abarca esas tres formas establecidas en los tratados internacionales y que, además, guarda una estrecha relación con otros derechos como la manifestación, la libertad de expresión y la asociación, en el presente informe nos referimos específicamente a la dimensión de la participación política que tiene que ver con el derecho al voto. Como se estableció en los objetivos de la investigación, ésta persigue el propósito de analizar los obstáculos que enfrenta la población migrante y refugiada venezolana en el extranjero para ejercer el derecho al voto, incluyendo la relación que existe entre este derecho y las barreras para el ejercicio del derecho a la identidad.

Este análisis parte en efecto del derecho que tienen los pueblos de vivir en democracia y como la masiva crisis de movilidad humana está ligada a la pérdida de la institucionalidad democrática y a la capacidad del estado de garantizar los derechos de la población generándose desde al menos 2015, una Emergencia Humanitaria Compleja que ha afectado todas las dimensiones de la vida de los venezolanos y venezolanas, siendo la movilidad humana una de las consecuencias mayormente visible en el continente, de allí su conexión no solo como base de la crisis y su crecimiento cuantitativo, sino también en el proceso de transformación del conflicto y del restablecimiento de la convivencia democrática a futuro en el país. Valga sumar que para los años 2024 y 2025, tendremos periodos y procesos electorales correspondientes a la agenda electoral venezolana, de allí que esta es una discusión que debe partir entendiendo la complejidad que implica el ejercicio del derecho a la participación en el contexto de Venezuela. No es desconocido para la comunidad internacional y la propia población venezolana como se han llevado a cabo en Venezuela procesos electorales que no cumplen con los estándares internacionales de autenticidad electoral, sin embargo, más allá de promover el ejercicio de la participación o no en los próximos comicios, lo cual es una decisión individual de cada persona, nuestra intención en el presente análisis sobre la posibilidad de la participación, es que en efecto la población pueda acceder a sus derechos y no omitamos nuestro derecho y obligación ciudadana de exigirlos.

---

**30** Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 195.

**31** ONU, Comité de Derechos Humanos. Comentario General No. 25. Aprobado por el Comité en su 1510ª sesión (57º período de sesiones) el 12 de julio de 1996. Doc. CCPR/C/Rev.1/Add.7 (27 de agosto de 1996), párr. 4.

## ⇒ Normativa nacional aplicable

La Constitución establece en su artículo 62 que “[t]odos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.” Esa misma disposición también señala que la participación es el medio para lograr su completo desarrollo, tanto individual como colectivo y que “[e]s obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.” Adicionalmente, el artículo 63 establece que el sufragio es un derecho y que se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. Cabe destacar que la Constitución, al definir quiénes son las personas electoras, no distingue sobre su lugar de residencia: “Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política”<sup>32</sup>. Por último, el artículo 70 de la Constitución dispone que son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, entre otros, “la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato”, etc.

La Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) señala en su artículo 124:

*Sólo podrán sufragar en el exterior los electores y electoras que posean residencia o cualquier otro régimen que denote **legalidad de permanencia fuera de Venezuela**. Así mismo podrán sufragar en el exterior, los funcionarios y las funcionarias adscritos y adscritas a las embajadas, consulados y oficinas comerciales.*

*El Consejo Nacional determinará mediante reglamento el procedimiento para poder votar en el exterior.*

Por su parte, el artículo 14 del Reglamento de la Ley de Procesos Electorales establece que “[e]l Registro Electoral contendrá la información de todas las personas que tengan capacidad jurídica para el ejercicio del derecho al sufragio (...)”. Su artículo 21 dispone que la inscripción y actualización en el Registro Electoral debe efectuarse personalmente, **“teniéndose como único requisito esencial para obtenerla, la presentación de la cédula de identidad ante el funcionario competente”**. La inscripción o actualización se perfecciona con la firma y la impresión de las huellas dactilares. Frente al caso de las personas venezolanas en el extranjero, las normas aplicables son las siguientes:

**ARTÍCULO 26.-** *Las electoras o electores venezolanos que se encuentren legalmente residiendo en el extranjero podrán actualizar sus datos a través de la representación diplomática ubicada en el país de residencia. Las representaciones diplomáticas están facultadas para recibir los reclamos previstos en este Título, los cuales deberán ser remitidos a la Oficina Nacional*

<sup>32</sup> Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 64.

de Registro Electoral en un plazo no mayor de 15 días hábiles.

**ARTÍCULO 27.-** *La Oficina Nacional de Registro Electoral designará como Agente de Inscripción y Actualización a la funcionaria o el funcionario de mayor jerarquía de la representación diplomática correspondiente, quien a su vez, podrá hacerse asistir, para el cumplimiento de sus funciones, por miembros del personal a su cargo, manteniendo la dirección, supervisión y responsabilidad del proceso de inscripción y actualización.*

Lo que se colige de estas normas es que, efectivamente, aquellas personas migrantes y refugiadas en situación migratoria irregular quedarían excluidas de la posibilidad de actualizar sus datos en el Registro Electoral. Si bien la norma no lo dice de forma explícita, la consecuencia lógica de lo anterior es que esta población tampoco podría ejercer su derecho al sufragio por medio del consulado o, en su defecto, de la representación diplomática de la que se trate.

Asimismo, aunque no está establecido de esta forma en la LOPRE ni en su Reglamento, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores señala que para realizar cualquier trámite ante los consulados y/o embajadas, las personas venezolanas deben estar inscritas en el Registro Consular<sup>33</sup>.



---

33 <https://mppre.gob.ve/registro-consular/>

# VI. RESULTADOS Y HALLAZGOS

## A. Chile



Más del 70% de las personas entrevistadas en este país manifiestan que no tienen documentos venezolanos vigentes. En el caso de las cédulas, se indica que este documento no se puede sacar en los consulados, solo en Venezuela y la mayoría de las personas no dispone de los recursos necesarios para viajar al país. En el caso de los pasaportes, se señala que su elevado costo es un impedimento importante para su tramitación. Es importante destacar que, desde 2019, el Gobierno de Chile aceptó pasaportes y cédulas vencidas de venezolanos, cuya expedición haya sido luego del año 2013 y se consideran válidos por un período de dos años.

De las entrevistas se desprendieron también casos de niñas y niños que nacieron en Chile y tienen la nacionalidad de este país, pero no han podido acceder a la nacionalidad venezolana. También se documentó el caso de un niño venezolano que, al no tener una partida de nacimiento

apostillada, no ha podido realizar una solicitud de visa en el país de acogida.

La mayoría de las personas entrevistadas indican estar inscritas en el Registro Electoral Permanente (REP). También se reportaron casos de personas no inscritas, que aludieron desconocimiento del proceso pero también, se señala que no es una prioridad, ya que no tienen confianza en el voto como herramienta política. No obstante, en el caso de las personas inscritas, sí existe un interés explícito en ejercer el derecho al voto en futuros procesos electorales de Venezuela. Existe la percepción, que cualquier escenario de cambio dentro del país está vinculado con la participación política.

Como barrera a la participación, se señalan malos tratos por parte del Consulado de Venezuela en Chile. Igualmente, entre otras barreras mencionadas, se encuentra el estatus migratorio irregular de personas interesadas en participar.

***“El trato de la embajada puede dificultar que las personas participen, además de los documentos para votar y que no haya observación internacional”***

Entre los impactos diferenciados hallados por la falta de acceso a documentos oficiales de identificación, se destaca el caso de una mujer embarazada que no pudo acceder plenamente a los servicios de salud y a exámenes durante su embarazo, ya que no contaba con documentos vigentes de Venezuela y la cédula chilena se encontraba en trámite. Las personas que se encuentran en este proceso,

entre trámites en el país de acogida y con documentos vencidos en el país de origen, señalan una mayor dificultad para acceder, no solo a la salud, sino a la bancarización y al trabajo formal, entre otros derechos. Esta falta de acceso a documentos de identificación también, dificulta el proceso de aquellas personas que atraviesan separaciones y necesitan acceder a pensiones alimentarias para sus hijos.



Acogimos también, testimonios de manifiesto temor de acudir al Consulado de Venezuela en Chile para realizar algún trámite. Nuevamente, las personas entrevistadas destacaron los malos tratos por parte de los funcionarios de la sede consular. Se indica que, se han presentado amenazas

de cancelación de trámites y expulsión de la sede por parte del personal hacia los ciudadanos. Otra persona entrevistada indica el temor de acercarse al Consulado, ya que la persona entró por paso no habilitado al país y teme que, si acude, sea deportada.

*“Siempre he sentido temor de acercarme al consulado por el simple hecho de que entré de forma irregular al país y no he conseguido manera de regularizar mi estatus. El temor radica en la posibilidad de ser deportada a Venezuela y además, he escuchado comentarios negativos del consulado por lo que evito si quiera pensar en la posibilidad de acercarme”.*

*“La última vez que fui me trataron demasiado mal, con gritos, malos tratos y a varias personas la amenazaron con cancelar su trámite y sacarlos del consulado, si no dejaban de reclamar”.*

Sobre el acceso al Consulado de Venezuela en Chile, se indica que se encuentra operativo y se ofrece un sitio web, donde se agendan citas, en función de los servicios que brinda: <http://sodoc.embaven.cl/> También, se cuenta con una dirección de correo electrónico: [consulares.chile@yandex.com](mailto:consulares.chile@yandex.com). No obstante, las consultas enviadas a esta dirección, no recibieron respuesta. De igual manera, cuando se acudió presencialmente al Consulado, la atención fue brindada

primero por un guardia chileno y se consultó si se podía renovar la cédula de identidad venezolana, a lo que el guardia respondió que no, ya que solo se podía realizar Venezuela; después se preguntó si era posible la inscripción en el REP y también indicó que solo era posible en Venezuela. Luego de esta pregunta, una funcionaria venezolana que escuchó la conversación, se acercó y respondió que no está abierto el REP, que se debe esperar a que se activé el proceso electoral.



## B. Perú



En Perú, 71,42 % de las personas entrevistadas poseen algún documento venezolano vigente, mayormente la cédula de identidad. Aquellas personas que manifiestan no tener sus documentos vigentes indicaron que el principal motivo para no actualizarlos es la falta de recursos económicos que implica una renovación o prórroga del pasaporte. También, se ubican casos de personas con padres de origen peruano, que se encuentran en proceso para acceder a la nacionalidad; así mismo, se identifican casos de personas que poseen documentos de identidad de un tercer país como Colombia.

En cuanto a la participación política, la mayoría de las personas entrevistadas manifiesta estar inscritas en el Registro Electoral Permanente, e indica tener interés en participar en unas

próximas elecciones presidenciales en Venezuela, ya que es *“la forma de producir un cambio político en el país”*. Sin embargo, también hay posturas más cerradas, donde se duda que el gobierno venezolano permita la participación electoral de las personas en el extranjero. En general, existe una brecha de información sobre el acceso del derecho al voto y sobre la vigencia del REP.

Respecto al impacto diferenciado que padecen algunas personas, ante la falta de su derecho a la identidad, se destaca el caso de personas que ingresaron vía terrestre al Perú sin ningún documento de identidad, y esto impide la posibilidad de acceder a un proceso de regularización. Además, se dificulta el acceso a los servicios de salud pública y otros derechos sociales.

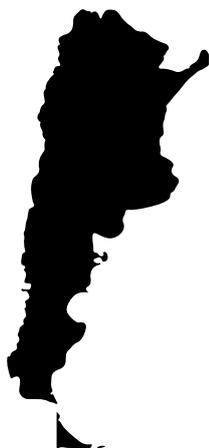
*“Entré antes de la pandemia a Perú, vía terrestre, sin documentos venezolanos. Mi madre es peruana. Durante la pandemia, no pude iniciar los trámites de nacionalización. Hace un año pude empezarlo y aún me encuentro esperando. Solo tengo un documento que comprueba que estoy en trámite de nacionalización, pero ese documento no tiene casi valor. Al no tener ningún documento de Venezuela, no puedo acceder a la salud pública”.*

Las personas entrevistadas en Perú no manifiestan temor en acudir al Consulado de Venezuela en Lima. Sin embargo, destacan que en un eventual escenario electoral, deberían existir nuevas sedes en otras provincias, por la imposibilidad de atender a la cantidad de connacionales que potencialmente sufragarían en un solo consulado.

El Consulado de Venezuela en Lima se encuentra operativo. En la entrada de la sede física, hay un código QR que las personas deben escanear para

acceder a un grupo de la aplicación Telegram, donde se pueden consultar las dudas sobre los servicios consulares. Se indica que, el trato por parte de los funcionarios es poco servicial y no amable. Para obtener respuestas por parte del personal, se debe preguntar con insistencia, en más de una ocasión, y se refiere a las personas al grupo de Telegram. Cuando se consultó sobre la posibilidad de inscribirse para votar, se indicó que el REP no estaba abierto y que es un trámite que solo se realiza en Venezuela.

## C. Argentina



Cerca del 75% de las personas entrevistadas en Argentina indican no tener documentos venezolanos vigentes. Entre las razones, se señala que la renovación del pasaporte es un proceso muy engorroso, pero también, se menciona el elevado costo económico que implica el trámite. Sin embargo, en algunos casos, no existe interés en renovar los documentos, ya que hay una preferencia en esperar un tiempo y acceder a la ciudadanía argentina - este trámite puede iniciarse tras apenas cinco años de residencia legal en el país.

En relación a la participación política, existe una variedad de posiciones al respecto. Pero, se destacan casos, donde existe un mayor conocimiento sobre el derecho al voto en el extranjero y la importancia de actualizar los datos en el Registro Electoral Permanente. También se registraron las posiciones de personas más escépticas, que desconfían del sistema electoral. Se menciona que, si existiese un cambio en las condiciones de participación, que permitan mayor transparencia y verificación del voto, sí habría disposición a participar, ya que estas personas quieren un cambio en la política para sus familiares que siguen viviendo en Venezuela. Los y las entrevistadas mencionan que ante una eventual elección, el gobierno del país receptor debería prestar apoyo para la seguridad del centro de votación; esto

facilitaría poder ejercer este derecho.

La población migrante venezolana puede tener acceso a los servicios de salud sin dificultad. Un caso a destacar es el de una persona transgénero, que en Argentina no tuvo problema para acceder a los servicios de salud necesarios para su transición. Sin embargo, esta misma persona afirma que, en Venezuela no se inscribió en el REP, ya que no permitieron la inscripción con el nombre correspondiente a su identidad de género.

En líneas generales, se identifica una sensación de temor por parte de las personas entrevistadas para acudir al consulado o ejercer el derecho al voto, en algunos casos por haber sufrido persecución política en Venezuela. De igual manera, se indica que el Consulado de Venezuela en Argentina no da respuestas a las solicitudes y los funcionarios atienden en la calle. Además, se menciona que se debe ser muy cuidadoso y no manifestar posturas políticas dentro de la sede física, ya que esto puede implicar no ser atendido. En el caso de la persona trans, en el Consulado no reconocieron su identidad de género y existía un temor de que, al ver su apariencia física, no otorgarían los documentos que la persona estaba solicitando (partida de nacimiento). El temor de no poder realizar los trámites en el Consulado es una manifestación generalizada en las personas entrevistadas.

**34** Encontramos a lo largo de la investigación, múltiples testimonios alineados con esta visión, que sugiere que persiste la teoría de la extraterritorialidad según la cual, una personas en condición de refugio no puede acudir a un consulado ya que se interpreta como si volviera a su país de origen. Esto amerita una reflexión en dos niveles: primero, la extraterritorialidad en sí misma como idea en desuso en el derecho internacional, pero que persiste en el imaginario colectivo y segundo, sobre la no-limitación del ejercicio de derechos a las personas refugiadas, incluso cuando se trata de ejercerlos de cara al país de origen. Ambas son analizadas con mayor profundidad en la discusión de resultados y conclusiones.

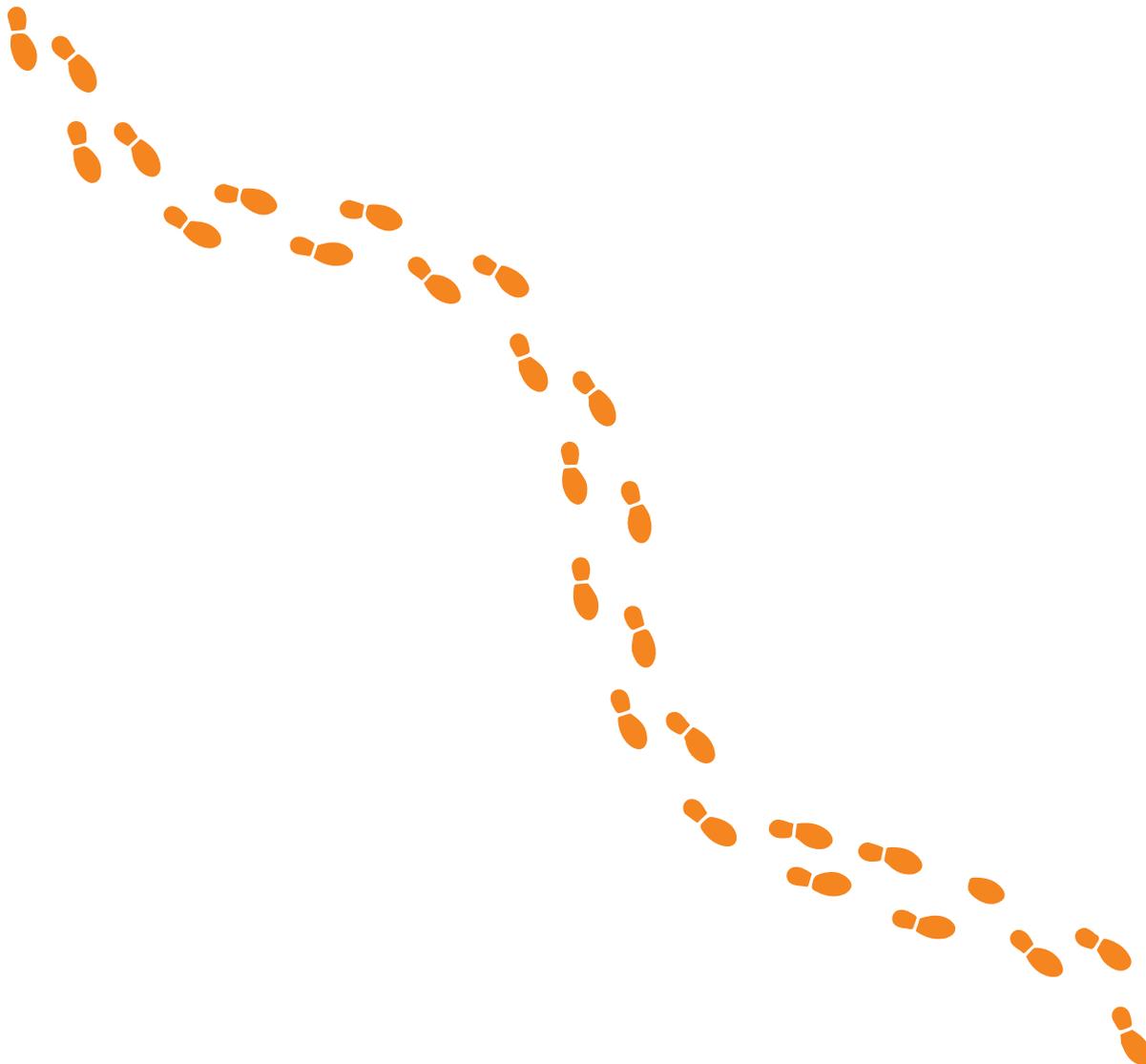
De igual manera, las personas que mantienen una causa judicial en Venezuela, que pidieron refugio<sup>34</sup> o tienen familiares que fueron presos

políticos, también señalan un temor de acudir al Consulado, ya que temen que puedan sufrir algún tipo de represalias.

*“Pedí refugio por razones políticas y me da miedo que tengan algún tipo de represalias en contra de mi o mi familia.”*

El Consulado de Venezuela en Argentina se encuentra operativo, a través del correo electrónico: [consulado.argentina@mppre.gob.ve](mailto:consulado.argentina@mppre.gob.ve), se indica que se pueden realizar consultas, pero al escribir por esta vía, no se recibió respuesta. Se cuenta con un número de teléfono pero no atienden. Tampoco responden consultas por Twitter ni Instagram. En la sede física, atiende

una funcionaria en la entrada que no porta identificación. Se consultó sobre el proceso para actualizar los datos en el REP y se indicó que no se encuentra abierto hasta que el CNE pueda habilitarlo. La funcionaria señaló que no manejaba más información al respecto al tratarse de un proceso supeditado a la decisión de otro organismo público venezolano.



## D. Panamá



De las cinco (5) personas entrevistadas en Panamá, cuatro (4) indican que poseen algún documento venezolano de identidad vigente (pasaporte o cédula de identidad). En el caso de aquellos que no tienen algún documento vigente, se argumenta la falta de recursos económicos para poder realizar el trámite. Existen casos de personas que laboran dentro de la economía informal, cuyos ingresos no son suficientes para ahorrar. Además, se identificaron casos de personas solicitantes de refugio, que luego de 7 años, el Estado panameño sigue sin dar respuesta a su solicitud. En el caso panameño, se señala que los trámites de residencia en el país de acogida son costosos, esto obliga a muchas personas priorizar entre el pago de los documentos venezolanos o el pago de los trámites para la documentación de Panamá. No obstante, como aspecto positivo, el acceso a la educación y a la salud en el país de acogida se destaca

cómo de fácil acceso.

Sobre el derecho a la participación política, si bien la mayoría de las personas entrevistadas sostienen estar inscritas en el REP en Venezuela, se desconocen los procedimientos para ejercer este derecho en el extranjero y el rol que debe tener el consulado. También se identifican casos de personas que no están interesadas en votar; existe una sensación de tristeza y desconfianza sobre cómo se gestionan las elecciones en Venezuela. Otras personas entrevistadas afirman que, para poder votar, deben tener la residencia temporal en Panamá y esto es un trámite que puede demorar cinco (5) años. De igual manera, se identifican casos de personas que salieron de Venezuela siendo menores de edad, y por esa razón, no están inscritas en el REP; además, se manifiesta poco interés en participar.

*"Tengo temor que el Gobierno de Venezuela no permita o no acepte que se pueda votar en el extranjero como ya lo ha hecho."*

*"Me han comentado que para poder votar, se necesita tener residencia temporal en el país y para esto debería esperar 5 años más. Pero de poder, quisiera tener ese derecho que considero necesario para poder apoyar desde aquí a Venezuela."*

A propósito de los impactos diferenciados, en los casos de personas con solicitudes de refugio y las personas que llegaron a ese país siendo menores de edad, poseen mayores dificultades, en cuanto acceso al trabajo y a un proceso de regulación migratoria. Por otro lado, se afirma que los procesos para obtener respuestas del Consulado de Venezuela sobre trámites de identidad pueden demorar casi un año.

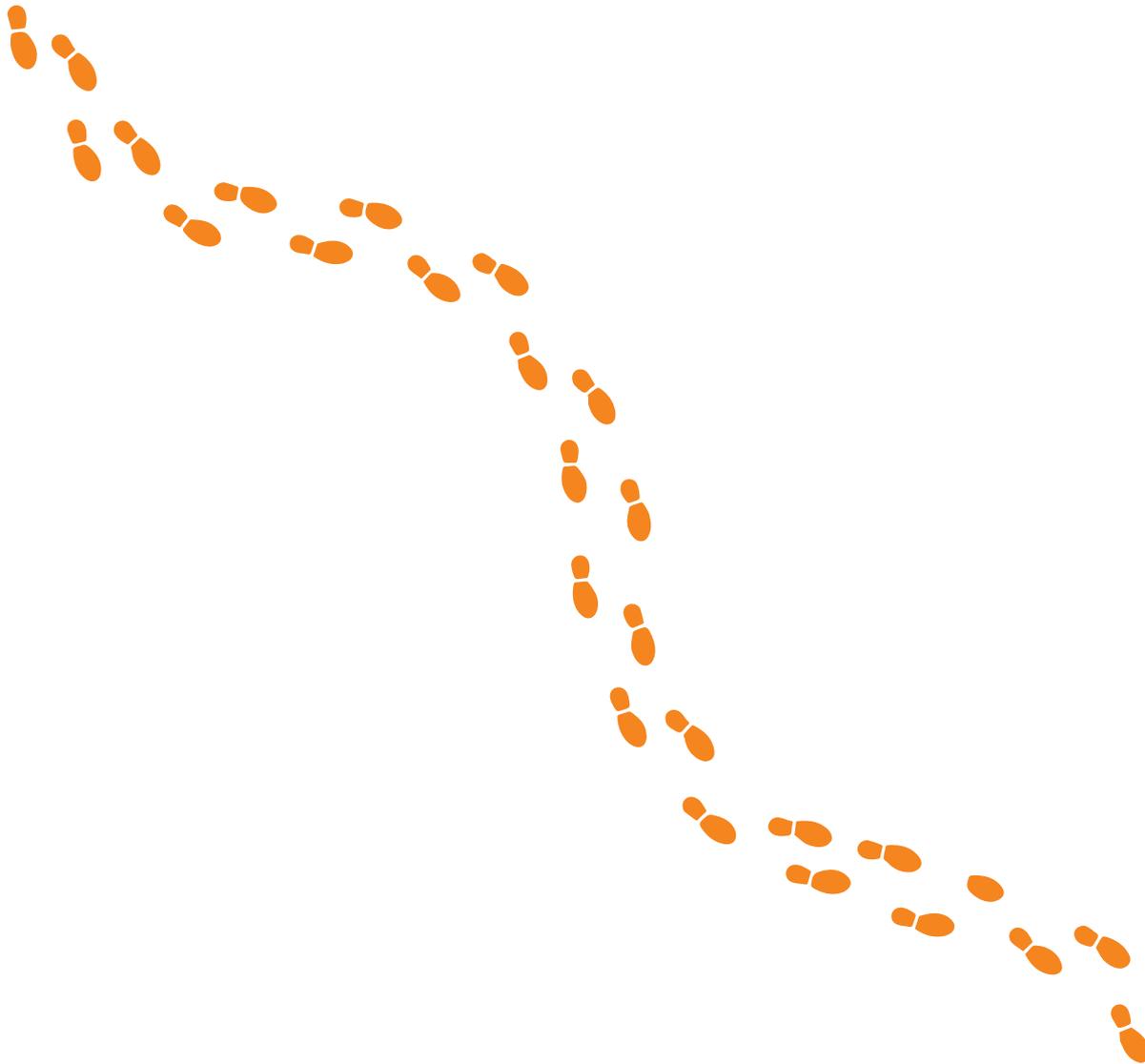
Dentro de los perfiles entrevistados, se identificaron perseguidos políticos, debido a persecución con altos funcionarios del gobierno venezolano, lo que conllevó a una salida forzosa del país. Por esta razón, existe el temor que el gobierno de Venezuela, no permita o no acepte que estas personas puedan ejercer su derecho al voto. Hay otros casos, donde se manifiesta temor de que, a través de la participación



electoral, el gobierno sepa en donde se encuentran estas personas y sean objetos de represión, persecución o chantaje.

El Consulado de Venezuela en Panamá, sí se encuentra operativo. Mantiene canales de comunicación, a través del sitio web: <http://panama.embajada.gob.ve/>. También, se usa una cuenta Twitter [@embavepanama](https://twitter.com/embavepanama) y una página de Facebook. Se indica que, por medio de estas plataformas se puede chatear con la institución, pero no responden con frecuencia. En la sede física, se atienden de lunes a jueves,

en horario de 8:00 am a 3:00 pm. Se indica que los funcionarios prestan una atención cordial y respetuosa hacia los visitantes, siempre con el interés de dar la mejor información, cumple con un espacio adecuado para espera y atención. Sin embargo, el mayor inconveniente está en los tiempos de espera para gestionar los procesos, ya que, desde que se contesta un correo o solicitud sobre el pasaporte u otra documentación hasta la llegada del mismo, esto puede tardar más de un año. Sobre el REP, se indica que no está abierto y que es una decisión del gobierno venezolano.



## E. México



En el caso del derecho a la identidad en el contexto mexicano, cerca de 50% de las personas entrevistadas, no poseen documentos venezolanos vigentes. La principal razón subyace en el elevado costo que implica tramitar un nuevo pasaporte. Además, en muchos casos, las personas no viven en Ciudad de México (lugar donde se ubica el Consulado de Venezuela); sino en otros estados de ese país, esto eleva los costos asociados a ese trámite, ya que deben invertir dinero en traslados, estadía y alimentación. También, se detectaron casos de personas que

iniciaron su trámite de renovación, pero llevan varios meses en espera y sin respuesta oficial por parte del Consulado o el Saime.

En relación con el derecho a la participación política, se manifiesta una voluntad por querer participar en elecciones por parte de las personas entrevistadas. Pero, también existen casos, donde personas manifiestan su negativa a ejercer sus derechos políticos, bajo el argumento que esto puede perjudicar el acceso a otros derechos.

*“No quiero participar en una elección, pues puede perjudicar tener acceso relación a los a mi pensión y propiedades en Venezuela.”*



Sobre los impactos diferenciados, se destaca la existencia de una relación entre el acceso a documentos de identidad de menores de edad y el estatus migratorio de los adultos a cargo. De igual manera, si no se cuenta con documentación vigente, no se puede acceder a los servicios de la salud pública y de programas sociales.

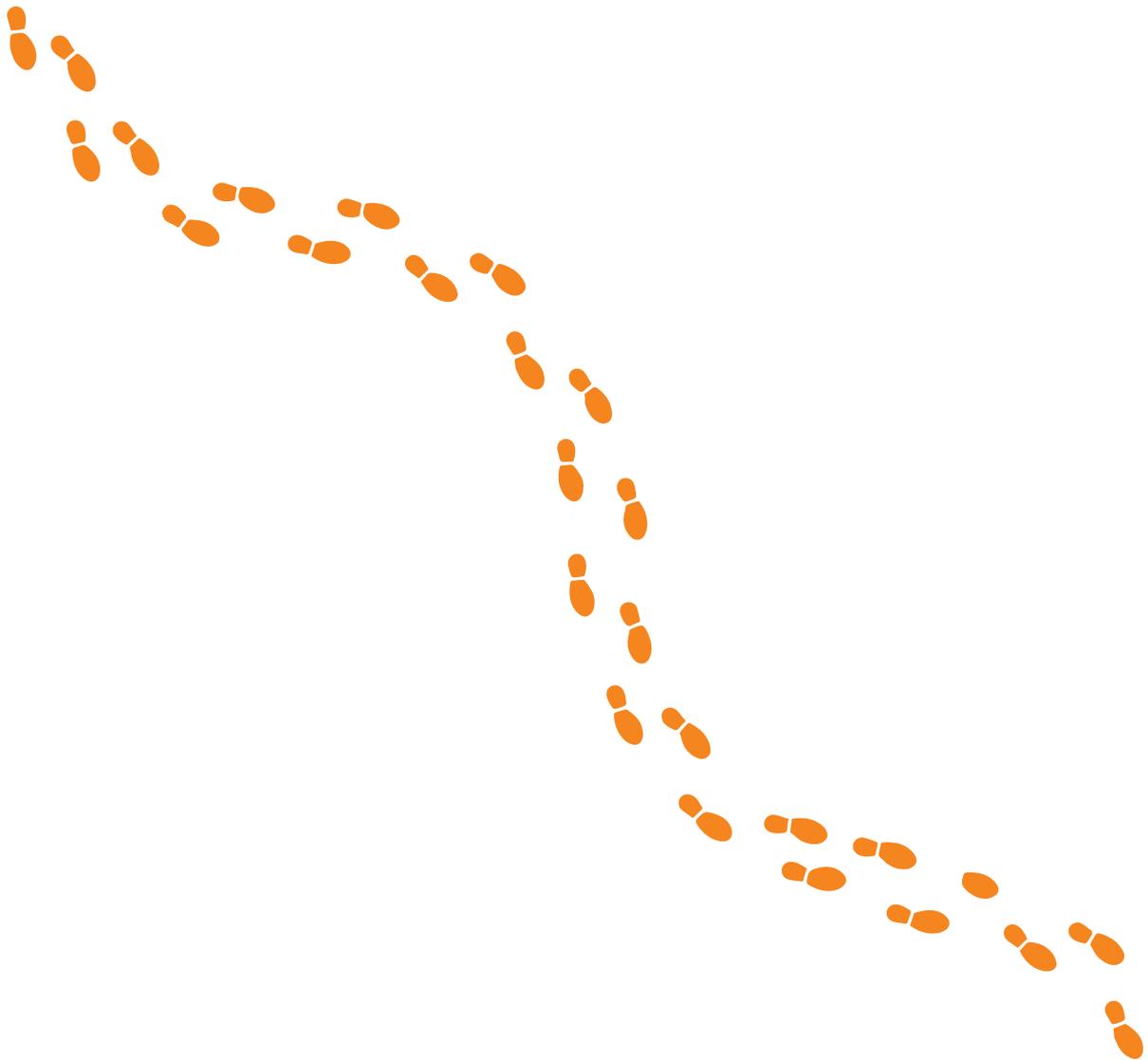
Se identifica un temor por parte de la mayoría de las personas entrevistadas hacia la participación en unas eventuales elecciones, y también de acercarse físicamente al Consulado de Venezuela en México. Se percibe que serán discriminados por razones políticas. También existe desconfianza sobre un eventual proceso electoral; así como en relación a los trámites que

se pueden realizar en el Consulado, ya que no se quiere perder el dinero invertido o tener que acceder a alguna red de corrupción para que los trámites, especialmente aquellos vinculados con la renovación del pasaporte, se puedan materializar en menor tiempo. Tampoco se confía en el CNE como institución que pueda garantizar una elección libre y transparente. Por último, un temor que se menciona de manera reiterada, cuando se aborda la posibilidad de actualizar los datos en el REP, tiene que ver con el temor de que, al dar a conocer que no se está en Venezuela. Igualmente, hay casos de personas entrevistadas, que fueron activistas políticos y recibieron amenazas de muerte, estas personas piensan que, si votan, esto puede traer represalias.

*“Creo que deben darse ciertas condiciones para que pueda participar: Un CNE imparcial y el surgimiento de nuevos líderes de la oposición que le den batalla al oficialismo.”*

El Consulado de Venezuela en México se encuentra operativo. Sin embargo, no se está atendiendo de manera presencial. En la página web, se indica que *"La Misión Diplomática cerrará su atención al público de manera presencial hasta nuevo aviso, quedando activa la atención de nuestros connacionales a través de nuestros teléfonos, correo electrónico y redes sociales"*. Al escribir a los correos y números indicados, no se obtuvo respuesta. Solo se atiende de manera prioritaria a las personas reconocidas como refugiadas en México. Los números telefónicos indicados

en redes sociales y sitios web, no coinciden. Se indica que, solo se atienden casos de emergencia y no trámites consulares. Finalmente, se señala que la manera más práctica de acceder a información es por medio de venezolanos que hayan ido recientemente al Consulado con motivo de una cita para algún trámite. En la investigación, nos trasladamos directamente al consulado para consultar si se podía inscribir en el registro electoral y un funcionario en el consulado informó que el registro estaba cerrado y que eso se abre cuando se acerque las elecciones.



## F. Colombia



Del total de personas entrevistadas en Colombia, tan solo el 20% tiene un pasaporte, vigente o vencido. El otro 80% únicamente tiene cédula de identidad venezolana. Si bien en Colombia se han emitido disposiciones normativas que reconocen los pasaportes venezolanos vencidos para el ingreso, salida y permanencia en territorio colombiano<sup>35</sup>, una preocupación de las personas entrevistadas radica en poder ejercer su derecho al voto con documentos vencidos. El caso colombiano es particular porque, debido a la ruptura de relaciones diplomáticas y consulares entre ambos países en 2019, las personas venezolanas se han visto impedidas de realizar cualquier trámite consular, incluyendo la emisión y renovación de documentos de identificación. En 2022 se restablecieron las relaciones entre ambos países, pero aún no hay una oficina consular operativa.

Otro elemento fundamental a

tener en consideración y que se desprende de las entrevistas realizadas tiene que ver con que en Colombia persisten algunos obstáculos para la regularización migratoria, cosa que a su vez impediría el ejercicio del derecho al voto ante la autoridad consular venezolana. Estos obstáculos tienen que ver, entre otras, con: i) la imposibilidad que hubo en el pasado de acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP) sin pasaporte; ii) las falencias en la implementación del Estatuto Temporal de Protección de Migrantes Venezolanos (ETPV), como por ejemplo la demora injustificada en la aprobación y expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT); iii) la imposibilidad de aplicar a una visa debido a la imposibilidad de acceder a un pasaporte y a documentos apostillados, así como al elevado costo de esas visas, que oscila entre USD \$300 y 400. Al consultar a una persona entrevistada sobre la imposibilidad de acceder al pasaporte, ésta contestó:

*"No están vigentes porque aquí en Colombia no hay consulado, y viajar a Venezuela a tramitarlo, significa no tener fecha de regreso si lo deseas hacer por los canales regulares. No puedo estar allá tanto tiempo, principalmente por temas laborales de mi esposo, y escolares por parte de mis hijos."*

En cuanto a la participación política, el 40% de las personas entrevistadas manifestó tener temor de acudir al Consulado de Venezuela en Colombia a realizar cualquier trámite y el 42.9% indicó que siente temor de inscribirse en el REP y/o de ejercer su derecho al voto a través del consulado. Sin embargo,

más allá del temor, el 66.7% de las personas entrevistadas manifestó que sí tendrían interés en participar en las próximas elecciones presidenciales y, de hecho, casi la totalidad son personas que estaban inscritas en el REP cuando aún vivían en Venezuela. Un hallazgo común en las respuestas tiene que ver

**35** Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores. Resolución No. 2231 de 2021: Por la cual se dictan disposiciones para el ingreso, tránsito, permanencia y salida del territorio colombiano, para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido, y se deroga la Resolución 872 de 2019 (9 de junio de 2021).

con la desconfianza en las instituciones en Venezuela y en la transparencia del proceso electoral. Una persona dijo lo siguiente:



*“No me interesaría, porque las elecciones no son transparentes, no confío en el sistema electoral venezolano porque fui miembro de mesa y vi todo lo que hicieron. La única forma que ejerza mi derecho al voto es que me garanticen que las elecciones van a ser libres y democráticas, y que haya muchos veedores internacionales.”*

Dentro de ese alto porcentaje de personas que manifestó tener un temor de acercarse a las autoridades venezolanas en Colombia, algunas de ellas son personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados y otras son personas que ya han sido reconocidas como refugiadas. Un testimonio es particularmente ilustrativo en este sentido:



*“Soy una persona reconocida como refugiada por Colombia. Mi país fue quien me persiguió y motivó a salir de allí. Por lo tanto, si acudo a la embajada o el consulado, sería como acudir a territorio venezolano y no puedo ni quiero hacer eso<sup>36</sup>. Sé que los funcionarios del consulado y de la embajada representan al régimen del gobierno actual, y me da temor que se enteren de mi situación como refugiado y tomen alguna acción en mi contra. La única forma en la que me acercaría sería con garantía de protección por parte de Colombia, y que otra persona investigue primero cómo hacer trámites allí y luego me informen. Pero esto lo veo difícil.”*

Al preguntar sobre las barreras que potencialmente enfrentarían las personas migrantes y refugiadas venezolanas para participar en un proceso electoral desde Colombia, se señaló principalmente la necesidad de que entre en funcionamiento el consulado venezolano. Otra posible barrera consistiría en *“(…) que no nos permitieran votar a los que tenemos cédulas vencidas.”* Una persona resumió las barreras enumerándolas de esta forma: *“(…) la falta de consulado, la falta de documentos de identificación venezolanos, falta de confianza en las instituciones y candidatos y desinterés en la política venezolana.”*

Una persona entrevistada mostró el impacto diferenciado que existe sobre la población LGTBQ+ en el acceso a documentos. Una persona que vive con el diagnóstico de VIH y que huyó de Venezuela por el acceso a antirretrovirales, fue víctima de persecución política debido a su activismo en la defensa de los derechos humanos de personas que se encontraban bajo sus mismas condiciones. Esto hace que sea imposible ir a Venezuela a renovar documentos y que sienta temor de eventualmente ir a un consulado, cuando éste abra. De allí que no pueda acceder a documentos de

**36** Las afirmaciones aquí contenidas reflejan la opinión y testimonio de las personas entrevistadas y no deben tomarse como fuentes de información veraz. La extraterritorialidad de las oficinas diplomáticas y consulares está en desuso es en derecho internacional, sin embargo, evidenciamos en éste y otros casos, que permanece esta percepción sobre acudir al consulado como equivalente a estar en territorio venezolano.

identificación vigentes.

En el marco de esta investigación se intentó infructuosamente establecer contacto por diversos medios con las autoridades venezolanas en Colombia, teniendo en cuenta el reciente restablecimiento de las relaciones entre ambos países. Al consultar al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia sobre cuál era el canal con el consulado de Venezuela, suministró por medio de su chat la cuenta de correo de la embajada del gobierno interino encabezado por Juan Guaidó

([info@embajadavenezuela.co](mailto:info@embajadavenezuela.co)) y su sitio web (<https://co.embajadavenezuela.org/la-embajada/>). Cuando se consulta el directorio de misiones acreditadas de la Cancillería colombiana (<https://tramites.cancilleria.gov.co/apostillalegalizacion/directorio/misionesAcreditadas.aspx>), aparecen los datos de los funcionarios del cuerpo diplomático nombrado en octubre de 2022, pero no hay datos sobre la sede ni diplomática ni consular. Por tal motivo, se entrevistó a un funcionario de la embajada del gobierno interino<sup>37</sup>, quien manifestó que:

*“En mi punto de vista personal, en Colombia sería complicado abrir esos canales de atención, por la gran cantidad de venezolanos que los usarían. Sería un gran trabajo. Si se hace, se brindaría información limitada, y solo a las personas más afines al régimen.*

*(...)*

*Aún no hay comunicación oficial sobre cuándo iniciarán las operaciones del servicio consular venezolano en Colombia. Entonces, hasta ahora no se sabe cuándo empezarán a ofrecerse estos servicios. (...)*

*Hay que recordar que, desde antes de la ruptura de las relaciones entre Colombia y Venezuela en febrero de 2019, Venezuela tenía una importante deuda con los propietarios de los inmuebles donde funcionaban los consulados en Colombia. De hecho, sigue pasando, hay un abandono de la infraestructura y no se pagan ni se pagaban los servicios públicos domiciliarios.*

Además, este funcionario de la embajada del gobierno interino mencionó que no considera que deba haber restricciones para ejercer el derecho al voto con la cédula vencida ni en situación migratoria irregular en el extranjero, porque esas limitaciones no se desprenden de la Constitución sino de la ley electoral. Manifestó que:

*“(...) ha habido una política por muchos años de dificultar la obtención de documentos de identidad por parte de venezolanos” y que el REP ni siquiera está abierto en Venezuela<sup>38</sup>, lo que a su juicio es un indicio de que “(...) la intención es que se inscriban menos personas en el REP.”*

**37** La recolección de datos para esta investigación se llevó a cabo antes de la disolución formal del Gobierno Interino, el 30 de diciembre de 2022.

**38** En Venezuela sí es posible inscribirse o actualizar datos en el REP, pero únicamente en las oficinas regionales del CNE en las capitales de estados.

## G. Ecuador



En Ecuador, de la misma forma que sucede en otros países de la región, las personas provenientes de Venezuela se enfrentan a numerosas barreras para acceder a mecanismos de regularización migratoria. En gran medida, ello viene dado por la exigencia de pasaporte y otros documentos oficiales o apostillados, así como por los elevados costos de las visas que no son asequibles para personas migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad. A diferencia del caso de Colombia, en Ecuador sí hay consulado de Venezuela, pero hay quejas sobre su mal funcionamiento y sobre casos de corrupción, lo que hace que igual sea difícil acceder a documentos como el pasaporte o renovarlo.

En cuanto al derecho a la participación política, el 85.7% de

las personas entrevistadas manifestó que sí estaba inscrito en el REP en Venezuela y, ese mismo porcentaje, estableció que quisiera votar en las próximas elecciones presidenciales. Se encontraron varios testimonios que reflejan este mismo sentir: *“Claro que sí, estoy fuera de mi país, pero mantengo mi nacionalidad y mi derecho a decidir lo que considero mejor para Venezuela, fuera sigo siendo venezolana.”* Sin embargo, a la par de esas intenciones de ejercer sus derechos políticos, también se halló un alto nivel de escepticismo y desconfianza en las instituciones, que les impediría participar. De las entrevistas se desprende un temor de que el propio gobierno impida el ejercicio al voto *“(…) porque todos los que estamos fuera de nuestro país evidentemente no vamos a apoyarlos.”* Esa misma persona dijo:

*“Si existiera la democracia mi voto tuviera un valor, pero tu votas ya tienen la maña y ya todo está arreglado, ese ha sido el problema todos estos años. Va más allá de un temor, siempre han violado mis derechos, allá han violado mis derechos (...)”*

En el caso de las personas solicitantes del reconocimiento de la condición como refugiadas o personas ya reconocidas como refugiadas, sus testimonios demuestran un gran temor de acercarse al consulado a realizar trámites, así como temor de actualizar sus datos en el REP y ejercer su derecho al voto. Una persona que sufrió persecución política en Venezuela dijo que no quería actualizar sus datos en el REP ni votar *“(…) porque prefiero seguir bajo perfil para no exponerme ni a mí ni a mi familia”* y que temía que le pudiesen hacer daño físicamente a ella o a sus

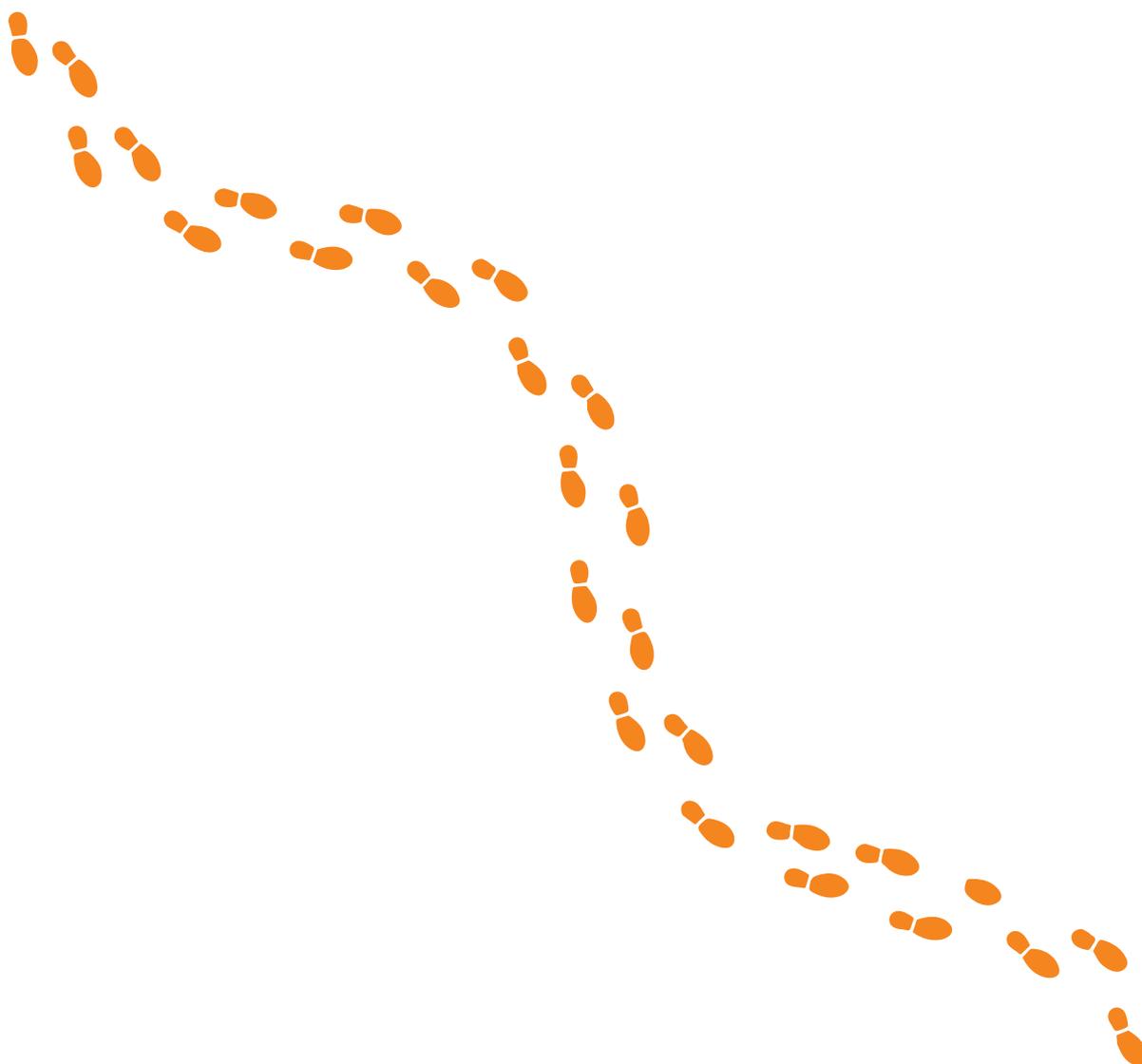
familiares por ejercer ese derecho.

Ecuador cuenta con un consulado de Venezuela en Quito y éste tiene redes sociales como Twitter ([@ConsulVeEcuador](#)) e Instagram ([consulvequito](#)). Para esta investigación se intentó por diversos medios el contacto con el consulado, pero no se obtuvo respuesta. Las personas migrantes y refugiadas venezolanas entrevistadas, manifestaron varias quejas sobre su funcionamiento. Una de ellas resume el trato que ofrecen los funcionarios:

*“Uno ve de todo es esas colas, hay que llegar de madrugada literalmente para que te garanticen la atención, madrugada es 4:00 a.m., y ya hay personas vendiendo los primeros puestos de la cola y gente haciendo la cola para esperar en la calle hasta las 8:00 a.m. que un funcionario te otorga un turno dándote la peor atención que existe, y según ese turno entrar al Consulado al final de la mañana o en la tarde, estas todo el día expuesto allí en la calle.”*

En comparación con otros países que no tienen presencia consular, testimonios como el anterior muestran que la mera presencia consular no es suficiente para que las y los ciudadanos venezolanos puedan acceder a

documentación oficial ni a los trámites necesarios en el exterior. Hay otras barreras asociadas al ejercicio de los derechos de las personas venezolanas en el extranjero.



## H. Estados Unidos



En el caso de las personas entrevistadas en Estados Unidos, todas cuentan tanto con pasaporte como con cédula venezolana<sup>39</sup>. Sin embargo, como Estados Unidos también rompió relaciones diplomáticas y consulares con Venezuela desde el 2019, no es posible hacer trámites consulares desde ese país. Es necesario considerar esa situación en el marco de las políticas migratorias de Estados Unidos hacia los venezolanos, varias de las cuales, como el Estatus Temporal de Protección y el Parole Humanitario, están condicionadas al no-reingreso a Venezuela. Una persona solicitante de asilo manifestó que lleva 7 años esperando una decisión sobre su caso, lo cual le impide salir del país. Esto se traduce en que un gran número de venezolanos en Estados Unidos no tienen como renovar sus documentos, ni en consulados dentro de ese país, ni en Venezuela.

De allí que una persona entrevistada, en una situación migratoria distinta a las descritas, manifestó que, para renovar su pasaporte, tuvo que ir a Venezuela y poner en riesgo su trabajo debido a las demoras de esta diligencia. De las entrevistas se desprende que hay enormes obstáculos para la regularización migratoria en Estados Unidos, en medio de procedimientos que son muy largos y que no siempre

autorizan a la persona a acceder a un empleo mientras se surte. También son comunes los casos de personas que viajan a México o Canadá para realizar estos trámites, lo que implica una inversión de dinero y tiempo considerable. Dependiendo del estado del país donde se encuentre la persona, también hay problemas importantes para acceder a seguro, indispensables para poder gozar de acceso a la salud, que es de muy alto costo.

De los hallazgos sobre este país, se desprende que posiblemente exista un número significativo de jóvenes en Estados Unidos que salieron de Venezuela siendo aún menores y que, por ese motivo, en su país de origen aún no habían hecho el registro para votar. Por otro lado, al igual que se encontró en otros países, hay personas que sí se habían registrado en el REP en Venezuela, pero que manifiestan no tener interés alguno en ejercer su derecho al voto, hasta tanto no existan condiciones que les permitan creer que se trata de *“elecciones libres y legítimas.”*

Desde que se diera la ruptura definitiva de relaciones entre Venezuela y Estados Unidos en enero de 2019, no hay en ninguno de los dos países sedes consulares operativas. En el marco del reconocimiento de EEUU

---

**39** La opinión de los investigadores y coordinadores de este informe, es que esta afirmación es producto de la composición de la muestra de personas entrevistadas y que no necesariamente refleja la situación general de los venezolanos en este país. Aun cuando el número de migrantes humanitarios a Estados Unidos ha aumentado significativamente desde 2020, no fue posible, pese a esfuerzos por parte de la investigadora encargada, entrevistas a personas con tal perfil para este informe.

**40** Tras la disolución del gobierno interino y el no-reconocimiento de Estados Unidos al gobierno de Nicolás Maduro, existen importantes dudas sobre la validez, incluso dentro de EEUU, de los documentos emitidos por el consulado interino. Sin embargo, permanece vigente el reconocimiento de pasaportes venezolanos vencidos, hasta cinco años después de su fecha de vencimiento.

al gobierno interino, se reconoció a Carlos Vecchio como representante diplomático en Washington. Vecchio lideró una comisión encargada también de los asuntos consulares, reconocida por EEUU<sup>40</sup>, a pesar de los obstáculos propios de no contar con el apoyo o reconocimiento del gobierno de Maduro, ni emitir documentos válidos en Venezuela. Existe un alto grado de incertidumbre sobre el estado de las 9 sedes consulares venezolanas en este país, incluso sobre el control de los inmuebles donde estas operan, mas de cara a esta investigación, es claro que no existe representación para los y las venezolanos en EEUU que vele por sus derechos, ni de identidad, ni de participación, ni de ninguna otra índole.



# I. España



A diferencia de en los países de Suramérica y Centroamérica, a donde las personas más vulnerables llegan por tierra, a este país de Europa la gente ha llegado por avión, lo que implica que necesariamente las personas deben contar con un pasaporte. De modo que todas las personas entrevistadas tenían ambos documentos (pasaporte y cédula), así alguno estuviese vencido. Lo anterior también implica que se trata de una migración, en líneas generales, menos vulnerable que la migración sur-sur que vemos en América Latina, con alguna capacidad económica al momento de emigrar y mayor nivel educativo (todas las personas entrevistadas, de los cuatro perfiles, tenían estudios de posgrado).

En cuanto a la participación política, igual que en otros países, la intención de ejercer el voto depende de si la persona ha sido víctima de persecución política o no. Las personas que manifestaron haber sido perseguidas en Venezuela y que estaban en trámite para el reconocimiento de su condición como refugiadas, manifestaron tener gran temor para acercarse al consulado para votar. Una mujer dijo: *"(...) no quiero sentirme ubicada -aunque pueda estarlo, pero lo ignoro-, además de no poder hacerlo por mi estatus migratorio como refugiada."* Ello contrasta con el testimonio de otra persona migrante que manifestó: *"Yo quiero ser parte del cambio y pienso que los que hemos salido tenemos mucho que aportar al*

*país y votar es una manera de hacerlo."*

Ahora bien, al consultar a las personas entrevistadas sobre cuáles serían las barreras que las personas migrantes y refugiadas podrían enfrentar para ejercer su derecho al voto, surgieron las siguientes ideas: i) que no se abra el REP en el exterior; ii) que se exija la presentación de documentos venezolanos vigentes; iii) que se exija tener residencia permanente en el país de acogida.

En España hay 5 consulados, ubicados en Madrid, Bilbao, Barcelona, Vigo y Canarias. El único consulado que contestó a las solicitudes de información en el marco de esta investigación fue el de Bilbao, por medio del correo [contacto@consulvenbilbao.org](mailto:contacto@consulvenbilbao.org). Un hallazgo interesante es que, aun siendo el mismo país, los canales de comunicación de los consulados son disímiles; por ejemplo, el de Barcelona tiene un formulario de atención que no está activo (<https://consuladobarcelona.gob.ve/webalterna/contacto-y-ubicacion/>) y solicita que se comuniquen con éste por medio de redes sociales; el canal del consulado de Bilbao es el correo electrónico antes mencionado; el de Madrid también es por medio de un formulario pero no se recibió respuesta; el de Vigo cuenta con un formulario y un correo electrónico y el de Canarias, es por medio de un correo electrónico.

## VII. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

En términos de los documentos de identificación, estas entrevistas muestran que no existe una tendencia concreta sobre la posesión de documentos vigentes. Vemos como en algunos países (Chile, Argentina, Colombia - en el caso del pasaporte) la mayoría de las personas entrevistadas no tienen documentos venezolanos vigentes, mientras que en otros (España, Estados Unidos, Panamá) la tendencia es la inversa. Esto podría estar relacionado con las formas más comunes de ingreso de los venezolanos a dichos países. En Colombia, 80% de los y las entrevistados contaba con cédula de identidad vigente, mientras que en España, todas tenían pasaporte vigente. Lo que es claro, es que no hay una situación uniforme, sino una gran variedad de realidades, y todas requieren respuesta. Esto es cónsono con la existencia de múltiples perfiles migratorios en condición muy distinta entre sí.

Lo que sí es común a todas las ciudades, es la percepción de la dificultad para renovar documentos. Es decir, que aunque se cuente con documentos vigentes al día de hoy (la migración venezolana es aún un fenómeno joven), el porcentaje de los mismos irá disminuyendo con el tiempo, mientras permanezcan los obstáculos que dificultan la renovación, que van desde la imposibilidad de realizar el trámite fuera de Venezuela (en el caso de la cédula) o el elevado costo y los largos tiempos de espera (pasaporte).

Observamos que, de forma general, las personas no manifiestan tener mayores dificultades para acceder a derechos básicos en el país de acogida como consecuencia de la caducidad de documentos, como acceder a servicios de salud o educación básica para los niños y niñas dependientes. Pero hay importantes excepciones y es importante atenderlas, dadas la responsabilidad de protección internacional que debe existir en la respuesta de los países de acogida a la crisis migratoria venezolana. Además, es necesario que ésta respuesta sea sensible a género y otras vulnerabilidades, de forma que se traduzca en una protección integral y efectiva.

Sin embargo, la disposición de documentos sí presenta un claro obstáculo para la regularización migratoria, que a falta de medidas completas de protección y de la insuficiente respuesta del Estado venezolano, es la mejor vía para garantizar el pleno goce de derechos de las personas venezolanas en el exterior. La falta de acceso a documentos está intrínsecamente relacionada con la situación de mayor o vulnerabilidad que la persona tiene en el país de tránsito o de acogida. Además de los obstáculos que las personas en situación migratoria irregular sufren para ejercer sus derechos en sus sociedades de acogida, la LOPRE expresamente las excluye de la posibilidad de votar en procesos electorales desde el exterior.



Se evidencia que el alto costo de tramitar un pasaporte vigente o una prórroga<sup>41</sup>, resulta en una barrera de entrada importante para acceder al derecho a la identidad. En casos como Perú o Panamá, vimos que las personas deben priorizar entre pagar por los trámites migratorios del país acogida o el pasaporte venezolano. Ante una situación, donde en los países de acogida, se exige este documento de identidad venezolano para realizar trámites que permitan tener una identificación y esto es requisito para acceder a un empleo formal, las personas migrantes y refugiadas se enfrentan a una paradoja que profundiza la vulnerabilidad e incentiva la no regularización.

Es evidente que la falta de claridad de la información emitida desde los consulados, contribuye a la confusión en torno a todos los trámites que desde allí se realizan, incluyendo el registro o actualización de datos para votar. **Lo que sí es uniforme y está presente en el 100% de los casos consultados y documentados es la imposibilidad de registrarse o actualizar datos, pese a la declaración explícita del gobierno de Venezuela, de que es posible registrarse como votante en todas las sedes consulares activas**<sup>42</sup>.

No es menor la cantidad de personas que en esta investigación que manifestaron tener un temor de acercarse a los consulados y de actualizar sus datos en el REP o inscribirse por primera vez. Entre los temores, se puede destacar la preocupación de brindar datos personales al gobierno venezolano, que perjudique la propiedad de bienes y servicios en Venezuela o el acceso a pensiones. Observamos una correlación, esperada, entre las personas que manifiestan este temor y su situación como perseguidos políticos en el país de origen., aunque esta situación también afecta a otras personas en movilidad que no tienen estatus de refugio o su migración no está relacionada directamente con persecución política.

A pesar del temor manifiesto, destacamos como un hallazgo relevante como la mayoría de las personas entrevistadas, casi el 70%, expresó su deseo de ejercer su derecho a la participación política. Este es un hallazgo importante que debe destacarse porque, a pesar del miedo que sienten las personas migrantes y refugiadas, la desconfianza generalizada en las instituciones y las múltiples barreras para el ejercicio del derecho al voto, lo cierto es que entre las personas entrevistadas hay una manifestación de voluntad para la resolución de los conflictos por vías democráticas y una profunda convicción en el sufragio como forma de participación ciudadana a pesar de la desconfianza en las instituciones venezolanas.

Los casos de Colombia y Estados Unidos merecen atención especial. En ambos países, se reconoció plenamente al gobierno interino, pero este reconocimiento cesó en distintos momentos. En este sentido, pese al cese de relaciones con el gobierno de Nicolás Maduro, sí hubo una representación consular que brindaba un apoyo limitado hacia los ciudadanos venezolanos de esos países, pues no

---

**42** Declaraciones del gobierno de Venezuela en el Diálogo Interactivo del Comité de Trabajadores Migrantes y sus familiares, septiembre de 2022: <https://media.un.org/es/asset/k1x/k1x2do4hos>

estaba en capacidad para emitir documentos de identificación. Ahora, con el restablecimiento de las relaciones entre el gobierno de Colombia de Gustavo Petro y la disolución definitiva del Gobierno Interino, existen interrogantes sobre el estatus de esos trámites pasados y los acuerdos establecidos con este. En el caso de Estados Unidos, se presentan las mismas inquietudes que en el caso colombiano, con el agravante de que no existe un restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela.

De estas situaciones se desprende, de distintas maneras, una posible consecuencia grave. Con la normativa electoral vigente, mientras no se reanuden las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela, no habrá manera de que los venezolanos y venezolanas en ese país, ni siquiera aquellos que cumplan con los restrictivos requerimientos de la ley, podrán registrarse, actualizar sus datos, ni ejercer su derecho al voto. En Colombia, el problema es de capacidad operativa. Ninguna de las 10 oficinas consulares de Venezuela ha reestablecido funciones, pese a la reanudación de las relaciones. En algunos casos, como el del consulado en Bogotá, la sede se encuentra totalmente destruida y requeriría una inversión significativa ponerla nuevamente en funcionamiento. Sin embargo, incluso en el escenario de pleno funcionamiento de todas las sedes, no sería posible atender las potenciales solicitudes de registro, actualización y finalmente, ejercicio del voto, de los más de dos millones de venezolanos y venezolanas que se estima hoy se encuentran en Colombia. Esta limitación de los derechos y protecciones de los venezolanos requiere una respuesta efectiva y coordinada por parte de los tres países involucrados, orientada al respeto y garantía de los derechos humanos de las personas venezolanas en el exterior.



# VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De los insumos recabados en el marco de esta investigación en nueve (9) países, incluyendo información de personas migrantes y refugiadas venezolanas con cuatro distintas situaciones o perfiles migratorios, así como información de los consulados de Venezuela en esos países, es posible hacer algunas reflexiones conclusivas y emitir unas recomendaciones al Estado venezolano y a los países de acogida.

**a)** Existe una relación intrínseca entre el derecho a la identidad, específicamente en su esfera relacionada con el derecho a acceder a documentos de identificación, y la posibilidad de acceder a mecanismos de regularización migratoria. De conformidad con la normativa vigente en Venezuela, de estos dos aspectos (acceso a documentos de identificación y acceso a mecanismos de regularización migratoria), depende la posibilidad de ejercer el derecho al voto desde el extranjero.

**b)** La mera presencia de un consulado de Venezuela no garantiza que las personas nacionales de ese país puedan efectivamente hacer sus trámites. Por otro lado, la ausencia de presencia consular, como es el caso de Colombia o Estados Unidos, agudiza la situación de desprotección en la que se encuentran las personas venezolanas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad. Los consulados cumplen funciones que resultan esenciales para las personas connacionales viviendo en el extranjero.

**c)** Un dato fundamental de partida para cualquier acción en el ámbito de la participación y la cercanía de procesos electorales en el país, es la real apertura y habilitación de la inscripción en el registro electoral, la habilitación de infraestructura y operativos para que esta inscripción sea posible y el eliminar los obstáculos legales que impedirían el derecho al voto a los ciudadanos en el exterior. El 100% de los consulados visitados no tiene abierto la posibilidad de registro para los venezolanos. Esto en si viola el derecho a la participación política y se configura en el principal obstáculo actualmente.

**d)** Hay una falta generalizada de confianza en las instituciones y poca esperanza en que el próximo proceso electoral cuente con garantías mínimas de transparencia. También es evidente que existe un temor fundado de parte de personas solicitantes o refugiadas, especialmente de quienes fueron víctimas de persecución política, de acercarse a consulados y actualizar datos en el REP. Sobre este punto, es clave destacar que la teoría de la extraterritorialidad está en desuso en el Derecho Internacional Público<sup>43</sup>.



**43** Rodrigo Borja, 2018, <https://www.encyclopediadelapolitica.org/extraterritorialidad/>

Es decir, que no es cierto que la embajada o el consulado constituyan territorio del Estado al que representa. Es importante desmitificar esta idea en el imaginario colectivo, en la medida en que ello contribuiría a moderar el miedo que sufren personas víctimas de persecución política de sufrir represalias o incluso de ser privados de la libertad si acuden a una sede diplomática o consular.

**e)** Se desprende de los datos recabados que, a pesar de esa falta de confianza en las instituciones, especialmente en el CNE, y a pesar del temor fundado que sientan las personas de acercarse a las autoridades venezolanas en el extranjero, las personas migrantes y refugiadas mostraron una clara tendencia hacia el deseo de ejercer efectivamente su derecho a la participación política. Este es un elemento fundamental y para nada despreciable, en la medida en que finalmente muestra una vocación de dirimir los conflictos políticos y tomar decisiones sobre el futuro del país por medio de mecanismos democráticos. Esta misma percepción fue una constante en los encuentros realizados en el marco de las visitas a distintos países con el proceso de Diáspora Activa entre 2022 y 2023. Así mismo, constatamos la capacidad organizativa de venezolanos en el exterior en el marco de la exigencia de la democracia y los derechos humanos, basados en experiencias pasadas vinculadas a recolección de firmas, ayuda humanitaria, participación en elecciones entre otros.

Por último, es claro que existen personas que, debido a sus características y a prejuicios basados en estereotipos asociados al género, sufren de manera diferenciada algunos impactos de la violación del derecho a la identidad. Esto es claro, por ejemplo, en el caso de las personas trans, a quienes no se les reconoce en Venezuela su derecho a identificarse con su nombre y género, lo que conlleva a discrepancias con los documentos oficiales que portan el nombre y género asignado al nacer, cosa que finalmente termina impactando su derecho a la participación política. A ello se suma que, algunos países de acogida como Colombia y Argentina, sí contemplan mecanismos para que las personas migrantes y refugiadas obtengan sus documentos en cumplimiento de su pleno derecho a la identidad y al libre desarrollo de la personalidad, pero estos documentos luego no son reconocidos por las autoridades venezolanas.

Con base en esas conclusiones, se proponen las siguientes recomendaciones dirigidas al Estado venezolano:

- 1)** Medir y reconocer la magnitud de la movilidad humana venezolana y sus necesidades. Sólo partiendo de un análisis adecuado de la dimensión de la respuesta requerida, será posible garantizar los derechos de los connacionales en el exterior.
- 2)** Velar por la presencia consular en la mayor cantidad de países posible y reevaluar las capacidades Estatales de respuesta frente al crecimiento de la población venezolana en movilidad, así como por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y consulares con aquellos con los que

hubo una ruptura con la finalidad principal de garantizar los derechos a la población. La ausencia de consulados finalmente va en detrimento de las y los venezolanos en el extranjero.

**3)** Dar cumplimiento a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derecho a la identidad y a la participación política. Frente al primero, es clave que el Estado adopte todas las medidas legislativas, administrativas o de cualquier tipo para garantizar que efectivamente las personas venezolanas puedan acceder a documentos oficiales y de identificación mediante mecanismos oficiales, libres de corrupción y asequibles, sin dilaciones indebidas. Esto podría incluir el ofrecimiento de alternativas más económicas para que las personas puedan pagar sus pasaportes, ya sea a través de un ajuste a la baja o la posibilidad de pagar por cuotas. De igual manera, se debería permitir una modificación legislativa que permita a las personas tramitar o renovar su cédula venezolana en el extranjero.

**4)** Habilitar inmediatamente el registro y actualización de datos en el REP desde las oficinas consulares, estableciendo mecanismos sencillos, expeditos y gratuitos para que las personas venezolanas en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto.

**5)** Revisar la normativa aplicable y modificarla adecuadamente, para permitir a las personas migrantes y refugiadas en situación migratoria irregular en el extranjero acceder al REP y a la actualización de datos en el mismo, independientemente de su situación migratoria.

**6)** Diseñar e implementar una estrategia de comunicación uniforme a nivel de todos los servicios consulares del país, orientada a brindar información veraz, en un lenguaje claro y adecuado, sobre los requisitos para inscribirse en el REP y/o actualizar datos ante el REP desde el extranjero, así como para realizar cualquier otro tipo de trámites que ofrezcan las oficinas consulares.

7) Adoptar, de conformidad con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todas las medidas necesarias para que se garantice el derecho a la identidad y al libre desarrollo de la personalidad, desde una perspectiva de género y de derechos humanos. Esto resulta particularmente fundamental para personas trans y no binarias.

8) Identificar e implementar buenas prácticas en la protección de los derechos a la identidad y a la participación política de otros países, especialmente aquellos con historias de movilidad humana masiva hacia el extranjero. Los casos de países como Colombia o México reflejados en este informe pueden ser una base que permita una discusión más amplia sobre el tema, además considerando la cercanía políticas de sus actuales gobiernos con el gobierno de Venezuela.

9) Garantizar la capacitación de las y los funcionarios de las embajadas y

representaciones consulares en el extranjero, con el propósito de que estas personas brinden una atención adecuada y respetuosa, así como información veraz y oportuna a sus connacionales en el extranjero.

10) De cara al futuro, considerar la participación de la diáspora venezolana a través de canales institucionales brindados por parte del Estado venezolano, donde este grupo pueda participar en consultas de interés público para el país. De igual manera, la posibilidad de tener una circunscripción internacional, donde esta comunidad esté representada en la Asamblea Nacional puede ser una alternativa para garantizar la representación política.

Recomendaciones dirigidas a los gobiernos de países de acogida de personas venezolanas migrantes y refugiadas:

1) Abordar su respuesta migratoria desde un enfoque de derechos humanos, garantizando los principios de no devolución, unidad familiar, prohibición de rechazo en frontera, entre otros estándares internacionales.

2) Reconocer a las personas migrantes y refugiadas venezolanas como personas en necesidad de protección internacional, y proveer información veraz y de fácil acceso sobre cómo buscar y recibir protección internacional, así como canales de regularización migratoria, integración, etc.

3) Flexibilizar requisitos de vigencia de documentos de identidad venezolanos para realizar trámites de acceso a servicios, o proveer documentos temporales que los suplan, para garantizar el pleno goce de derechos de todas las personas en su territorio.

4) Ofrecer asistencia operativa a los consulados de Venezuela para incrementar la capacidad de registrar connacionales para votar desde el extranjero y, en el día de la elección, para ejercer el voto.

5) Informar de forma clara, las restricciones que existen para las personas en solicitud de estatus de refugio, o en situación de refugio reconocida, para interactuar con las autoridades venezolanas a través de las sedes consulares, tanto para la solicitud de documentos, como para la participación política, y no condicionar la protección internacional que les ha sido reconocida a dicha interacción.

# ANEXOS

## Directorio de los servicios consulares de Venezuela en los países evaluados

PAÍS	PÁGINA WEB, CORREO Y REDES SOCIALES	NÚMERO TELEFÓNICO
Consulado de Venezuela en Chile	<a href="mailto:consulares.chile@yandex.com">consulares.chile@yandex.com</a>  <a href="https://twitter.com/EmbaVEChile">@EmbaVEChile</a>	(+56) 23658700
Consulado de Venezuela en Argentina	<a href="mailto:consulado.argentina@mppre.gob.ve">consulado.argentina@mppre.gob.ve</a>  <a href="https://twitter.com/EmbaVEArgentina">@EmbaVEArgentina</a>	(+54) 11 41290825
Consulado de Venezuela en Perú	 <a href="https://twitter.com/EmbajadaVzlaPer">@EmbajadaVzlaPer</a>	(+00511) 4334511
Consulado de Venezuela en Panamá	 <a href="https://twitter.com/embavepanama">@embavepanama</a>	(+507) 2691014 / 2691244 / 8345841
Consulado de Venezuela en México	 <a href="https://twitter.com/EmbaVenMexico">@EmbaVenMexico</a>	(+0052) 55 5203-4233 / 55 5255-3573
Consulado de Venezuela en España	<p><b>Madrid:</b>  <a href="https://consuladobarcelona.gob.ve/webalterna/info@consuladodevenezuelaenmadrid.com">https://consuladobarcelona.gob.ve/webalterna/info@consuladodevenezuelaenmadrid.com</a></p> <p><b>Barcelona:</b>  <a href="https://consuladobarcelona.gob.ve/webalterna/">https://consuladobarcelona.gob.ve/webalterna/</a></p> <p><b>Bilbao:</b>  <a href="http://www.consulvenbilbao.org/">http://www.consulvenbilbao.org/</a>  <a href="mailto:contacto@consulvenbilbao.org">contacto@consulvenbilbao.org</a></p> <p><b>Islas Canarias:</b>  <a href="https://www.consuladodevenezuelaencanarias.com/">https://www.consuladodevenezuelaencanarias.com/</a></p> <p><b>Vigo:</b>  <a href="http://www.consulvenvigo.es/contenido.php?idpag=1&amp;mostrar=inicio">http://www.consulvenvigo.es/contenido.php?idpag=1&amp;mostrar=inicio</a>  <a href="http://www.consulvenvigo.es/contenido.php?idpag=1&amp;mostrar=inicio">http://www.consulvenvigo.es/contenido.php?idpag=1&amp;mostrar=inicio</a></p>	<p><b>Madrid:</b> (+34) 913 53 29 91</p> <p><b>Barcelona:</b> (+34) 933 42 71 55</p> <p><b>Bilbao:</b> (+34) 944-44 49 66</p> <p><b>Islas Canarias:</b> No tiene.</p> <p><b>Vigo:</b> (+34) 986 434 622</p>

PAÍS	PÁGINA WEB, CORREO Y REDES SOCIALES	NÚMERO TELEFÓNICO
Consulado de Venezuela en Ecuador	<a href="http://ecuador.embajada.gob.ve/">http://ecuador.embajada.gob.ve/</a>  (@ConsulVeEcuador)  (consulvequito)	La representación oficial no tiene teléfono.
Consulado de Venezuela en Colombia	<a href="mailto:info@embajadavenezuela.co">info@embajadavenezuela.co</a> (Gobierno Interino)  (embavene_col) y  (@EmbaVEColombia)  <a href="http://colombia.embajada.gob.ve/">http://colombia.embajada.gob.ve/</a>  <a href="http://atencionconsular.mppre.gob.ve/">http://atencionconsular.mppre.gob.ve/</a>	La representación oficial no tiene teléfono.

## Sitios web de los servicios migratorios de los países evaluados

PAÍS	SITIOS WEB DE SERVICIOS MIGRATORIOS
Argentina	<b>Migraciones Argentina</b> <a href="https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones">https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones</a>
Colombia	<b>Migraciones Colombia</b> <a href="https://migracioncolombia.gov.co/tramites-y-servicios">https://migracioncolombia.gov.co/tramites-y-servicios</a>
Chile	<b>Servicio Nacional de Migraciones</b> <a href="https://serviciomigraciones.cl">https://serviciomigraciones.cl</a>
Ecuador	<b>Ventanilla de Atención Migración Ecuador</b> <a href="https://servicio.migracion.gob.ec">https://servicio.migracion.gob.ec</a>
España	<b>Portal de Migración de España</b> <a href="https://extranjeros.inclusion.gob.es">https://extranjeros.inclusion.gob.es</a>
Estados Unidos	<b>U.S. Citizenship and Immigration Services</b> <a href="https://www.uscis.gov">https://www.uscis.gov</a>
México	<b>Instituto Nacional de Migración</b> <a href="https://www.gob.mx/inm">https://www.gob.mx/inm</a>
Panamá	<b>Servicio Nacional de Migración</b> <a href="https://www.migracion.gob.pa">https://www.migracion.gob.pa</a>
Perú	<b>Superintendencia Nacional de Migraciones</b> <a href="https://www.gob.pe/migraciones">https://www.gob.pe/migraciones</a>

