

Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring



La crisis de Venezuela y su dimensión internacional: una lectura desde Colombia



La crisis de Venezuela y su dimensión internacional: una lectura desde Colombia

La crisis de Venezuela y su dimensión internacional: una lectura desde Colombia

Eduardo Pastrana y Hubert Gehring



La crisis de Venezuela y su dimensión internacional: una lectura desde Colombia

Por Eduardo Pastrana y Hubert Gehring

Sobre los autores

Eduardo Pastrana: profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política de dicha institución, consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia, asesor del Comité de Altos Estudios para el Fortalecimiento Institucional del Ejército (CAEFI), doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig, Alemania.

Hubert Gehring: representante actual de la Fundación Konrad Adenauer en Colombia. Realizó estudios de Agronomía en la Universidad de Stuttgart Hohenheim en Alemania e hizo su doctorado en el tema de protección del medio ambiente. Después de trabajar en el Ministerio del Medio Ambiente alemán, se desempeñó como director del Departamento de Política de Medio Ambiente y Desarrollo Demográfico en el gobierno del canciller Helmut Kohl. Luego fue elegido como Secretario General del Partido Cristiano-Demócrata, CDU, para el estado federado de Mecklemburgo, Pomerania Occidental. De 1998 hasta 2000 también fue diputado del Parlamento del mismo estado federado. Desde el año 2001 trabaja para la fundación Konrad Adenauer, primero ejerció durante cinco años como representante en México, después dos años en Venezuela y cuatro años en Praga. Desde 2012 está encargado de la oficina de la KAS en Bogotá.

Agradecimientos

Participaron en la realización de este *working paper* los profesores Diego Vera y Andrés Mauricio Valdivieso, del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá; y Rafael Castro, doctorando del German Institute of Global and Area Studies (GIGA) de Hamburgo.

**© 2019, Fundación Konrad Adenauer,
KAS, Colombia**
Calle 93B Nro. 18-12, piso 7
(+57) 1 743 0947 Bogotá D.C., Colombia
www.kas.de/kolumbien

ISBN:
Primera edición: noviembre de 2019
Bogotá D.C.
Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Coordinación editorial
Andrea Valdelamar

**El presente working paper fue sometido a revisión por
dos pares académicos ciegos.**

Producción gráfica:
Opciones Gráficas Editores Ltda.
Marcela Manrique Cornejo
Corrección de estilo
Zulma Rodríguez Rodríguez
Diseño gráfico
www.opcionesgraficas.com
(+57 1) 2372023 - 2372383 - 2475854
Bogotá D.C., Colombia

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia.
Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Contenidos

Presentación	9
Resumen ejecutivo	11
1. Contexto de la crisis de Venezuela	13
a. Crisis económica y social	15
b. Crisis política	22
c. Crisis de seguridad	26
2. Los organismos globales y regionales frente a la crisis venezolana	32
a. La ONU frente a la crisis	32
b. La Unión Europea frente a la crisis	34
c. La Corte Penal Internacional frente a la crisis	36
d. La Organización de Estados Americanos frente a la crisis	38
3. Las alianzas, las grandes potencias y otros Estados frente a la crisis	43
a. El Grupo de Lima, el Mecanismo de Montevideo y el Grupo de Contacto Internacional ..	43
b. China, Cuba y Rusia	44
c. EE.UU., Turquía e Irán	47
4. Efectos de la crisis para Colombia	50
a. Las migraciones	50
b. Problemas de seguridad	56
c. Diplomacia de Colombia y riesgos de la crisis de Venezuela	58
5. Posibles escenarios	61
a. La continuidad del régimen	61
b. La transición: por desgaste o negociación	61
c. El golpe de Estado	63
6. Conclusiones	65
7. Recomendaciones	69
Referencias	72

Presentación

A lo largo de varias décadas, el compromiso de la Fundación Konrad Adenauer -KAS- en Colombia ha sido promover el fortalecimiento de la democracia en el país; para ello hemos trabajado en conjunto con expertos y diversas organizaciones interesadas en el tema, con el propósito de acompañar los procesos democráticos en sus diferentes dimensiones.

Uno de los ejes transversales para este fin ha sido impulsar el diálogo abierto y plural alrededor de temas coyunturales de impacto para Colombia no solo a nivel nacional sino internacional. En este sentido, propiciar intercambios académicos sobre política exterior y seguridad ha sido fundamental en nuestra labor.

Por esta razón, y de manera especial durante los últimos dos años, hemos facilitado espacios de discusión y generado insumos para analizar la crisis venezolana y ofrecer reflexiones sobre el papel que deben desempeñar Colombia y la comunidad internacional frente a dicho fenómeno.

En esta oportunidad, consideramos pertinente estudiar qué variables y factores cobran importancia para comprender los problemas y principales desafíos que representa esta crisis para Venezuela y la región, así como para actores de carácter global con intereses de por medio.

Teniendo como punto de partida el libro *La crisis venezolana: impactos y desafíos*, que publicamos el pasado mes de mayo de 2019, nos dimos a la tarea de generar un documento de trabajo en un formato pensado tanto para el público

académico como para los distintos actores que están en posición de tomar decisiones frente a esta situación.

El resultado de este ejercicio es el documento ejecutivo que aquí presentamos, en el que se examinan los aspectos económicos, sociales, políticos y de seguridad que causan y desarrollan el complejo contexto de la coyuntura venezolana, y el rol que han asumido organismos globales y regionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Corte Penal Internacional y la Organización de Estados Americanos, de cara a las problemáticas regionales que se han generado en los últimos años.

Para lograr esto, el texto incluye una contextualización de los asuntos más relevantes de la crisis para luego analizar las capacidades institucionales propias de organizaciones multilaterales y el desempeño de algunas potencias globales más los principales socios políticos y comerciales de Venezuela a nivel regional y global. Además, se señalan sus efectos para Colombia en términos de migración y seguridad.

Al finalizar el documento, se proyectan algunos posibles escenarios a futuro, como la continuidad del régimen, una salida negociada o un eventual golpe de Estado. Asimismo, se plantean unas recomendaciones que articulan los retos y desafíos abordados a lo largo del texto.

Ahora bien, es importante resaltar que, a pesar de estar seguros de que hay muchos puntos

más por abordar, esta publicación constituye una importante aproximación que además ofrece al lector datos actuales para hacerse una opinión más completa e informada acerca del tema.

Por último, agradecemos al profesor Eduardo Pastrana Buelvas por su liderazgo, compromiso y valiosos aportes para la realización de este

documento. De igual manera, esperamos que para los lectores, académicos y tomadores de decisión, éste sea un instrumento útil con aportes significativos para el diseño y la ejecución de políticas públicas en Colombia, y para la implementación de estrategias multilaterales que permitan atender las necesidades más urgentes y mitigar los efectos de esta crisis en la región.

Dr. Hubert Gehring
Representante en Colombia
Fundación Konrad Adenauer

Resumen ejecutivo

En las últimas dos décadas, desde la posesión y el gobierno de Chávez (1999-2013) hasta el gobierno actual de Maduro (que inició en 2013), Venezuela ha experimentado de forma trascendental una serie de reformas institucionales que entrañan una profunda transformación en cuanto a su modelo nacional de desarrollo y su régimen político en nombre de la doctrina denominada “socialismo del siglo XXI”. Mediante dichas reformas se han promovido y ejecutado políticas que redundarían en la cooptación del Estado y de sus instituciones fundamentadas en la división de poderes. Es así como el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) fue capturando importantes organismos y espacios estatales y sociales en nombre de la democracia popular, lo que derivó en un modelo de gestión pública de corte neopopulista, con un Ejecutivo hiperextendido, un deterioro progresivo de la separación de poderes y el debilitamiento de derechos como la libertad de expresión, de asociación, de empresa y de movimiento, en particular para la oposición. Aunado a esto, Venezuela se ha sumido en una crisis económica que no pudo ser conjurada por las medidas de emergencia, incluyendo nuevas expropiaciones, intervención a los mercados de abastecimiento, control de precios y divisas.

Por tanto, la violación constante de las libertades fundamentales y de derechos humanos en general ha generado movimientos de resistencia impulsados por la oposición política y por organizaciones de la sociedad civil, pero

a pesar de los cuestionamientos internos y externos al panorama de protección de los derechos en Venezuela, el régimen ha continuado. Igualmente, la crisis estructural que atraviesa la sociedad venezolana se evidencia en la tragedia humanitaria que vive su población, la cual ha generado enormes olas migratorias, destrucción de su aparato productivo y desmonte de sus instituciones políticas, lo que le ha dado paso a un régimen autoritario que viola sistemática y flagrantemente los derechos humanos de sus ciudadanos en aras de sostenerse en el poder.

Desde 1999 y partiendo de la concepción chavista, también heredada por Maduro, la política internacional incluyó un impulso a opciones de integración y cooperación regional en tensión con los regímenes heredados del Consenso de Washington y en antagonismo al multilateralismo tradicional, particularmente el interamericano, lo cual condujo a identificar a la Organización de Estados Americanos (OEA) como una extensión de la política exterior de Estados Unidos y reflejo de su intervencionismo. Algo similar aplicó Venezuela a sus relaciones con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En el nivel regional, formuló su propio esquema de integración económica y social con expresiones ideológicas “antiimperialistas” mediante la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2004, respaldó el proyecto suramericano de Brasil que tomó forma en 2008 con la creación

de UNASUR, apostó por separarse del todo de la trayectoria económica y política de Colombia y Perú al salirse de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) entre 2006 y 2011, se constituyó en uno de miembros más radicales de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que fue inaugurada en 2010 como mecanismo de concertación libre de la influencia directa de EE.UU. y Canadá, y complementariamente, como jugada estratégica para remplazar muchos de los bienes de consumo importados desde los países de la CAN, inició en 2006 su adhesión al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con el apoyo de los gobiernos de Néstor Kirchner, de Argentina, y Luis Inácio Lula da Silva, de Brasil.

Así entonces, Venezuela es percibida hoy como una fuente de inestabilidad que puede poner en peligro la seguridad regional. Al mismo tiempo, se ha convertido en un tablero geopolítico y geoeconómico de las grandes potencias, en donde EE.UU., Rusia y China han venido desplegando sus estrategias para velar por sus intereses. No obstante, como en ocasiones anteriores, los gobiernos de China y Rusia han rechazado todo intento de interferencia externa sobre el régimen y prácticamente quedan como los únicos salvavidas políticos y económicos del PSUV.

Si bien Maduro ha intentado evadir el aislamiento internacional apelando a los No Alineados, a los aliados de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a la exploración de nuevos mercados para los hidrocarburos en Asia, esta doble coyuntura crítica, doméstica e internacional, debe ser abordada con suma minuciosidad analítica porque representa un telón de fondo muy distinto al de las crisis anteriores. Entraña, como nunca antes, enormes riesgos para la seguridad regional, para el contexto de construcción incipiente e inestable de la paz en Colombia, e incluso se entremezcla con interacciones crecientemente conflictivas entre grandes potencias del nivel

global, como lo son EE.UU. en la era Trump, de un lado, y China y Rusia, del otro.

La relevancia de este fenómeno transciende fronteras por sus efectos geopolíticos y conexiones transnacionales en múltiples campos como el político-diplomático, el económico y el de la seguridad y la defensa. En respuesta a este complejo contexto regional y global, el presente *working paper* pretende aportar insumos, reflexiones y análisis en aras de contribuir a la comprensión de los problemas y de los principales desafíos que presenta la crisis venezolana tanto para su nación y región como para actores de carácter global con intereses intervenientes.

En ese contexto, el presente documento parte de la caracterización analítica de los aspectos económicos, sociales, políticos y de seguridad que causan y desarrollan el complejo contexto de la crisis doméstica venezolana. Posteriormente, se interpreta cuál ha sido el rol de organismos globales y regionales como el Sistema de Naciones Unidas, la Unión Europea, la Corte Penal Internacional y la Organización de Estados Americanos frente a la crisis venezolana y de cara a los problemas regionales que se han generado. Esto se ha analizado en un marco analítico amplio y global en donde convergen diferentes intereses, alianzas, grandes potencias y sus recursos de poder, además de otros Estados que tienen inferencia e intereses en juego sobre la terminación o continuidad del régimen de Maduro. Seguidamente, se interpretan los efectos regionales y, en especial, el impacto para Colombia en términos el fenómeno migratorio y sobre los problemas de seguridad que acarrea la crisis venezolana. Todo lo anterior permite generar insumos para que de manera prospectiva se proyecten algunos escenarios en el marco de variables como la continuidad del régimen, la salida negociada y un eventual golpe Estado. Finalmente, se plantean unas recomendaciones que articulan los retos y desafíos que han sido analizados previamente.

1. Contexto de la crisis de Venezuela

Podría establecerse que la crisis de Venezuela es multidimensional y obedece a un proceso de largo plazo, más allá de las protestas masivas y violentas de los años 2014 y 2017, o del esfuerzo hasta ahora infructuoso de la coalición de los partidos y facciones opositoras para concordar la investidura, a inicios de 2019, del diputado de la Asamblea Nacional Juan Guaidó como presidente interino, y su cruzada internacional para lograr su reconocimiento como jefe de Estado legítimo pero provisional, apoyada por EE.UU., algunos países europeos y varias democracias latinoamericanas.

Las tensiones políticas internas fueron agravadas por el estrechamiento del sistema político entre tres mandatos de Hugo Chávez (casi 15 años desde 1999 hasta 2013) y un periodo completo de Nicolás Maduro (2013-2019), donde se fueron combinado medidas como la extensión del período presidencial, el uso recurrente de leyes y reformas para robustecer el poder del Ejecutivo de manera temporal y/o por transformación constitucional frente a los demás poderes públicos, la aprobación de la reelección ilimitada o indefinida, y la progresiva absorción o cooptación del Estado por parte del oficialismo. Lo que era conocido como un régimen democrático representativo, presidencialista, pero de multipartidismo débil desde el fin de la dictadura del general Marcos Pérez Jiménez (1952-1958), fue convirtiéndose gradualmente en un híbrido institucional autoritario, refrendado por elecciones populares y centrado en la

personalidad carismática del exteniente coronel Hugo Chávez.

Es discutible si puede hablarse técnicamente de la emergencia de una dictadura unipersonal encabezada hoy por Nicolás Maduro –versión que comparten Colombia y otros miembros del Grupo de Lima–, o si se trata más bien de una dictadura de partido de facto, donde el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) habría acaparado los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y órganos como el Banco Central, y donde múltiples figuras individuales y algunas familias del oficialismo estarían controlando el funcionamiento del Estado, incluyendo el despliegue de las Fuerzas Armadas. También se cuestiona el papel del Gobierno de Cuba, de su Ejército y de su personal de inteligencia como una fuente significativa de implantación institucional de tipo revolucionario –por inspiración o por incidencia directa–, afín a ese modelo de régimen.

A esta transformación político-institucional se suman el extremo deterioro de un modelo económico agotado de intervención estatal extensiva y el debilitamiento de las condiciones alimenticias, sanitarias y de seguridad de la mayoría de sus ciudadanos. Resulta arduo establecer el origen cronológico de cada una de las caras de la crisis del país porque antes de Chávez ya existían: a) una trayectoria histórica de inestabilidad institucional por medio de golpes de Estado recurrentes (cuatro en el siglo

XX¹) o golpes fallidos², en los cuales ha tenido protagonismo frecuente la insurrección de facciones militares; y b) una línea de dependencia económica monoexportadora fundamentada en la producción y comercialización de hidrocarburos, con el consecuente debilitamiento de los sectores agrícola e industrial.

La radicalización del programa de cambio institucional del socialismo bolivariano como reacción al intento de golpe contra Chávez en abril de 2002, que fue encabezado por el dirigente opositor y empresarial Pedro Carmona y presuntamente respaldado por la Casa Blanca en la era de George W. Bush (Vulliamy, 21 de abril de 2002), así como el reciente desplome crítico de los precios internacionales del petróleo, son contextos que contribuyen a situar, respectivamente, los inicios de la consolidación y el posterior declive del régimen, aún vigente, del PSUV. Cabe aclarar que si bien el PSUV fue formalmente creado en diciembre de 2006, desde el lanzamiento del Movimiento de la Quinta República (MVR) en 1997 –que puso dos veces consecutivas a Chávez en el poder–, vendrían a aparecer crecientemente elementos ideológicos de un socialismo revolucionario incipiente, pero cuyo carácter estatista se terminaría revelando e imponiendo sobre los primeros experimentos de democracia popular directa y los llamados a una amplia participación societal dentro de la matriz institucional de la Asamblea Nacional Constituyente.

En el plano económico, se transitó de un esfuerzo inicial por restaurar medidas de Estado benefactor y políticas sociales que se habían deteriorado hacia el último tramo del periodo conocido como el “Pacto de Punto Fijo” (1958-1993) o acuerdo de estabilización y cogobierno entre el partido Acción Democrática (AD), el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) y, temporalmente, la Unión Republicana

Democrática (URD) –hasta 1960–, hacia un modelo caracterizado por el fuerte intervencionismo centralista, la expansión ilimitada del gasto social, las expropiaciones a gran escala en nombre de la propiedad colectiva, el férreo control de precios y divisas y una diplomacia petrolera ideologizada. Diplomacia que se propuso alterar el tablero geopolítico regional para apoyar el ascenso de gobiernos contestatarios, el fortalecimiento de movimientos de resistencia social y la construcción de arquitecturas de cooperación intergubernamental con tono antiliberal, antiimperialista y contrahegemónico, como el ALBA.

Chávez constituyó el emblema de cambio momentáneo de una sociedad conocida por su drástica desigualdad y corrupción gubernamental, a pesar de las bonanzas petroleras de sus predecesores, y por la turbulencia social desatada a finales de los años ochenta e inicios de los noventa tras la crisis de la deuda externa –un fenómeno regional– y los impactos negativos de los programas de ajuste estructural orientados por el Fondo Monetario Internacional (FMI). La crisis económica y política de 1983 que enfrentaría Luis Herrera Campins (1979-1984) ante el colapso de los precios del petróleo, la airada reacción popular desde el “Caracazo” (1989) contra el paquete de reformas económicas del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), guiado por el Consenso de Washington (liberalización del sistema financiero; devaluación de la moneda; eliminación de las tarifas de importación; liberalización de los precios, especialmente de combustibles y tarifas públicas subsidiadas), su posterior destitución por malversación de fondos, los dos golpes de Estado fallidos de 1992 y la crisis financiera de 1994-1995, serían los factores catalizadores para el advenimiento de la crisis de los partidos políticos tradicionales y la llegada del MVR a la cúspide del Estado (Lewit y Wainer, 2014).

A continuación, se profundiza en la evolución de la crisis del régimen bolivariano en tres dimensiones: económico-social, política y de seguridad pública.

¹ En 1908, 1945, 1948 y 1958.

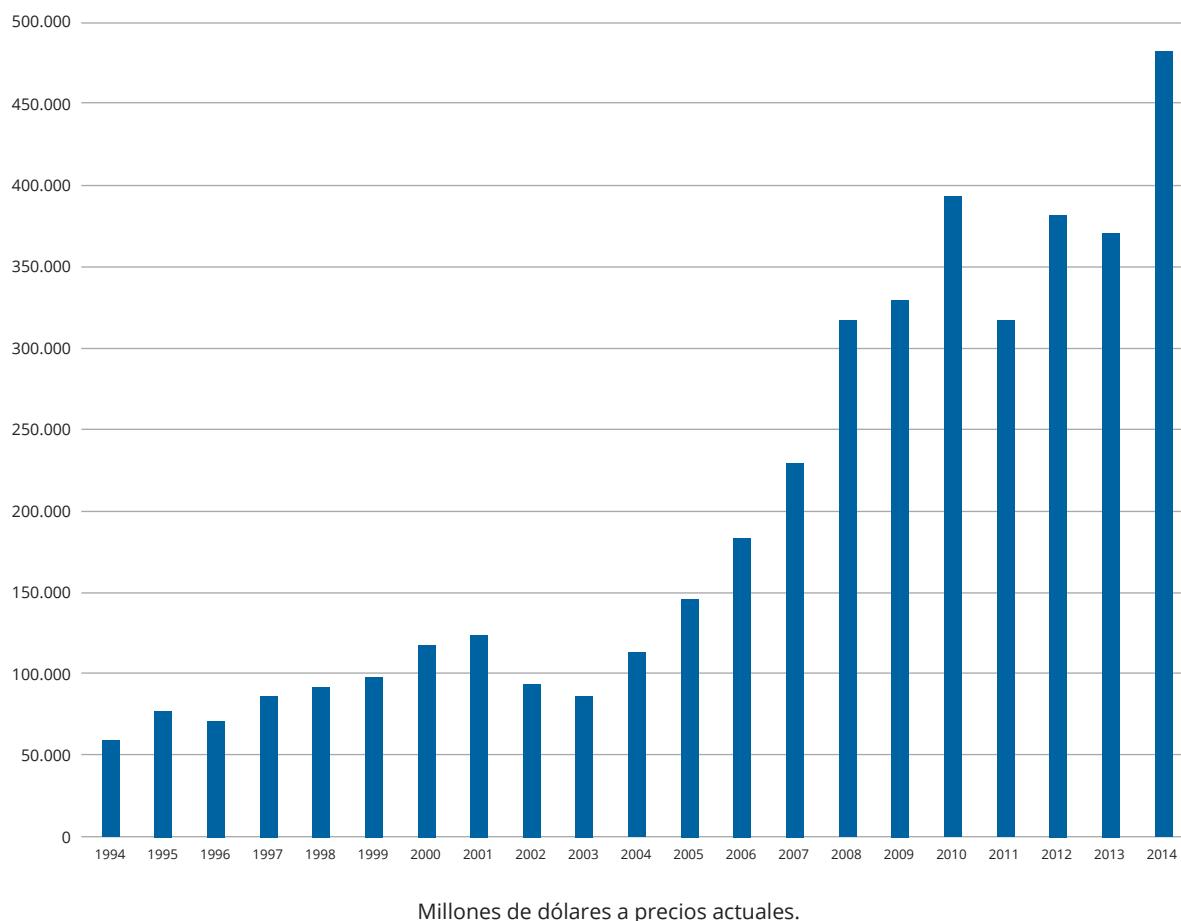
² Hubo uno en 1961, dos intentos en 1962 y dos más en 1992, uno de ellos con participación de Hugo Chávez, antes del intento fallido en su contra en 2002.

a. Crisis económica y social

Como puede sugerirse con las tendencias del crecimiento anual del producto interno bruto (Gráfica 1) y del porcentaje de participación del petróleo en las exportaciones totales de Venezuela (Gráfica 2), el país fue altamente beneficiado, sobre todo desde el segundo mandato de Chávez, por los precios internacionales de los hidrocarburos (Gráfica 3). Esto le permitió expandir y sedimentar su base social de apoyo

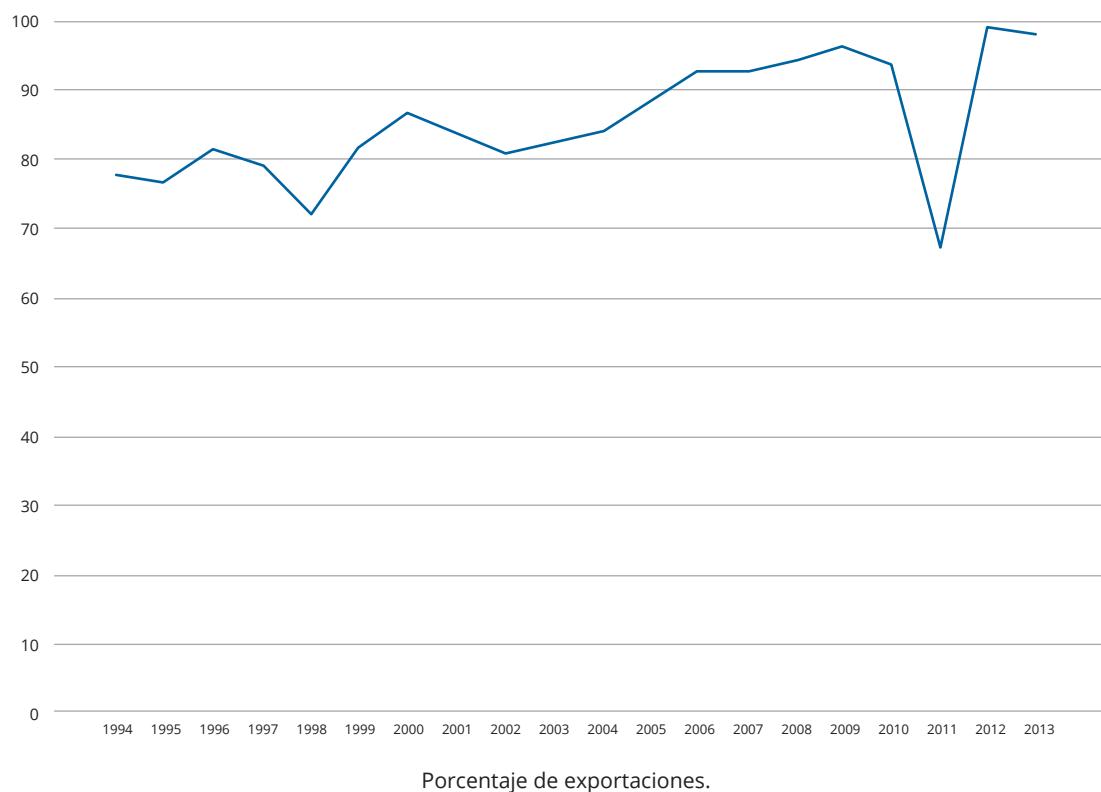
y acelerar la profundización de su modelo revolucionario. No obstante, la hiperexpansión de la política social y de la diplomacia petrolera, además del colapso del precio internacional del barril entre 2013 y 2016, fueron algunos de los factores artífices del más reciente desastre económico, además de las medidas gubernamentales inflexibles y que restaron todo dinamismo al mercado doméstico.

Gráfica 1. PIB de Venezuela



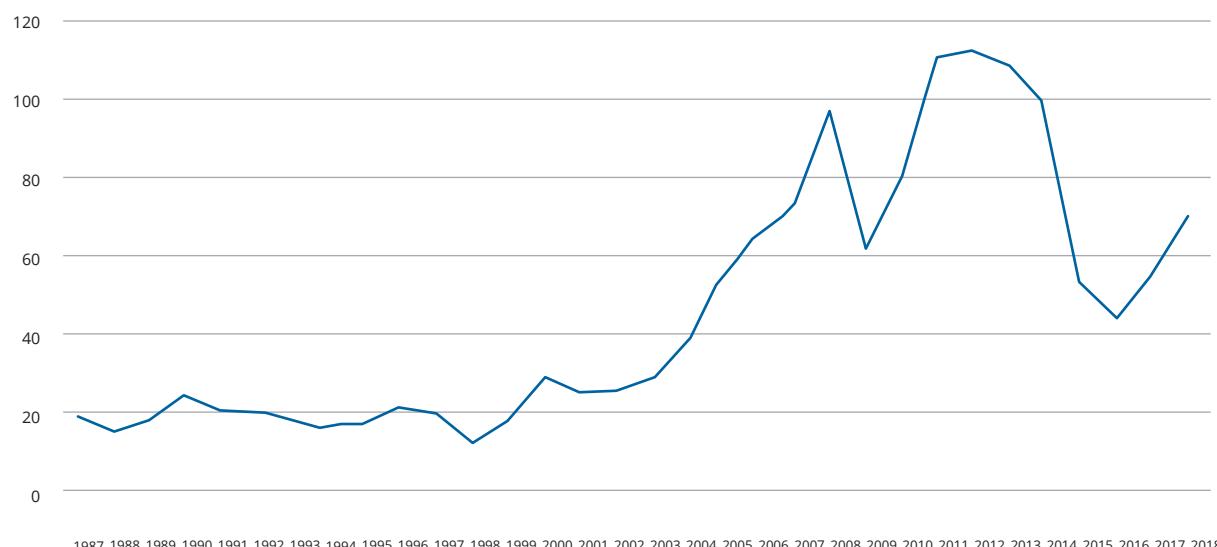
Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019).

Gráfica 2. Participación del petróleo en las exportaciones de Venezuela



Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019).

Gráfica 3. Precio europeo Brent anual en dólares por barril

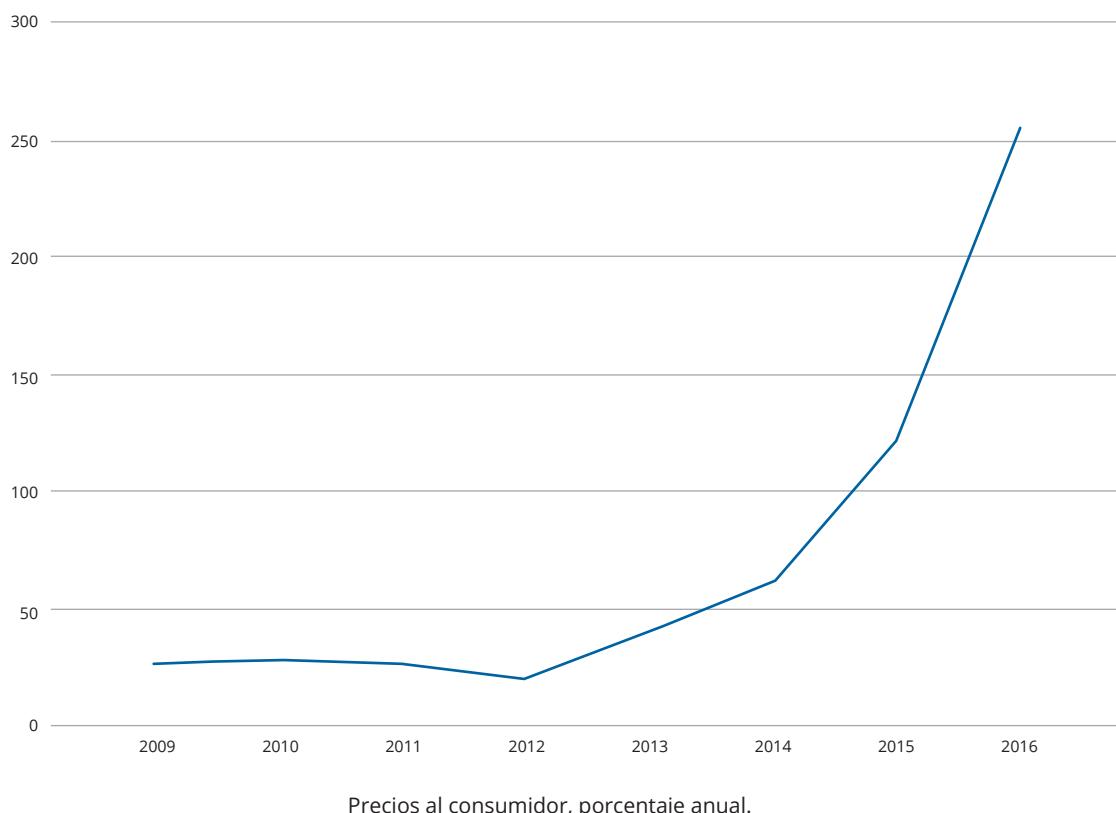


Fuente: autor con base en Data Hub (2019).

El fallecimiento inesperado de Chávez en 2013 y la escasa habilidad de su sucesor designado, Nicolás Maduro, para seguir liderando el proceso de avance del socialismo aprovechando el ícono e ideario del “Comandante”, no parecen la causa del estrepitoso fracaso del proyecto político-económico sino el virtual epílogo de un modelo agotado. Modelo cuya prolongación depende en extremo del apoyo de sus muy contados aliados externos (Cuba, Rusia, China, Irán), de la lealtad mayoritaria al PSUV –pero en presumible descenso– por parte de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y del papel oscuro del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN) en el hostigamiento a los críticos y opositores al régimen.

Como pudo advertirse en las gráficas anteriores, parecería que Maduro y el PSUV tuvieron un alivio o respiro coyuntural con el valor nominal del PIB de 2014, un tope histórico, o la parcial recuperación de los precios del barril en 2017-2018. Empero, otros indicadores de desempeño económico, como la inflación (Gráfica 4), la tasa de cambio frente al dólar (Gráfica 5) y la deuda externa (Gráfica 6), contribuyen a discernir el derrumbamiento irreversible de la economía venezolana. Algo interesante y que no pasa desapercibido para muchos analistas es que la práctica inexistencia de datos oficiales actualizados en los últimos años es una omisión importante porque confirma la crisis económica y la falta de transparencia del régimen.

Gráfica 4. Inflación en Venezuela

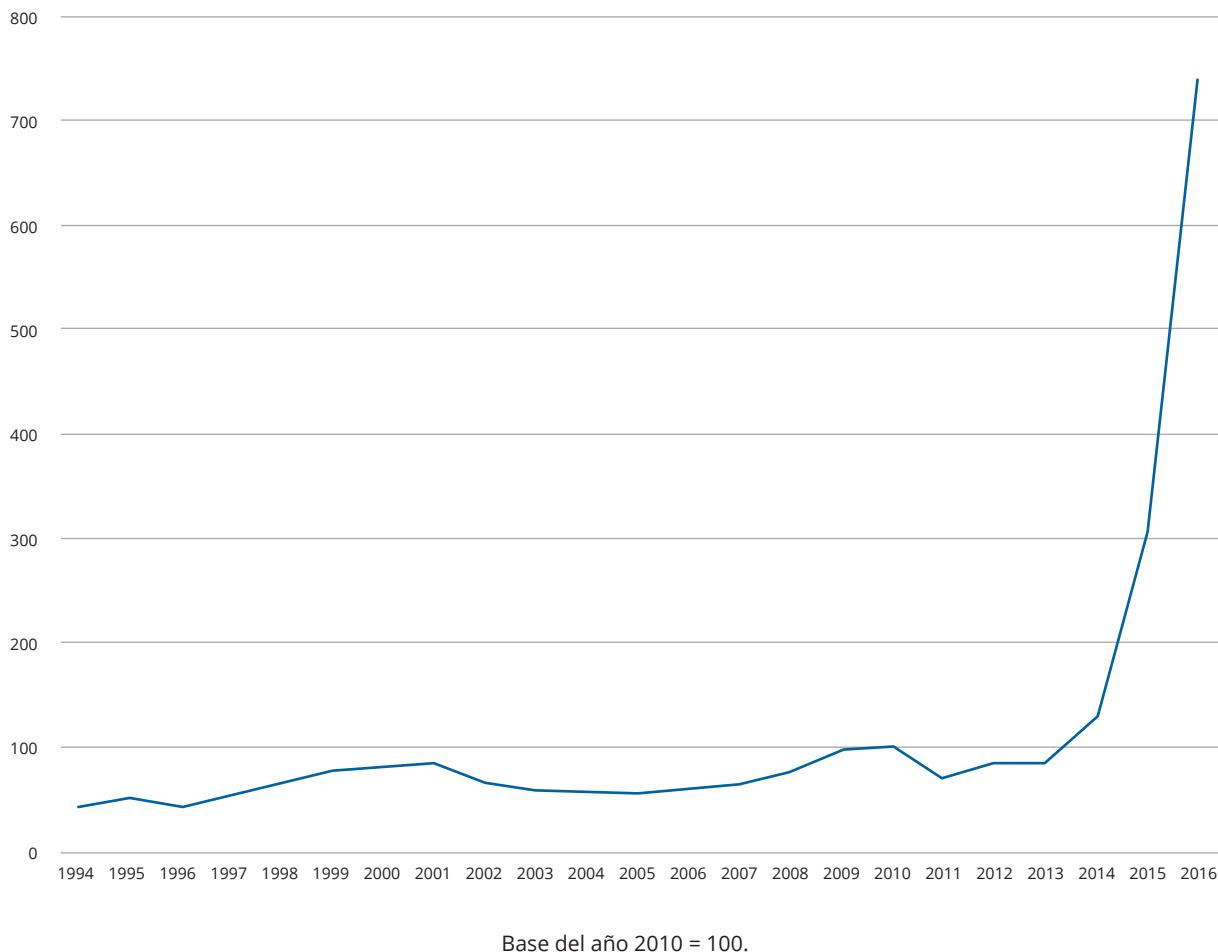


Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019).

Aunque son estimaciones que discrepan fuertemente en el valor, varias fuentes apuntan al incremento progresivo de la inflación en los años 2017-2018 y a la contracción vertiginosa del PIB. El dato de inflación de 2018 para la Asamblea Nacional venezolana, controlada por la oposición, fue de 1.698.844%, mientras que para el FMI tuvo un estimado de 1.000.000%. En controversia con ambos por su valor muy inferior, pero reportando aún un panorama deplorable, el Banco Central de Venezuela situó

ese mismo indicador en 130.060%. Esta divulgación oficialista y la posterior controversia que suscitó entre las propias filas del chavismo el informe de Calixto Ortega, dirigente del régimen al frente del Banco y que reconoció que el desplome económico se inició antes de las sanciones internacionales, reflejaron además una importante grieta entre las filas del oficialismo con respecto a la gestión de Maduro. El mencionado reporte calculó que el PIB experimentó una contracción del 47,7% entre 2013 y 2018.

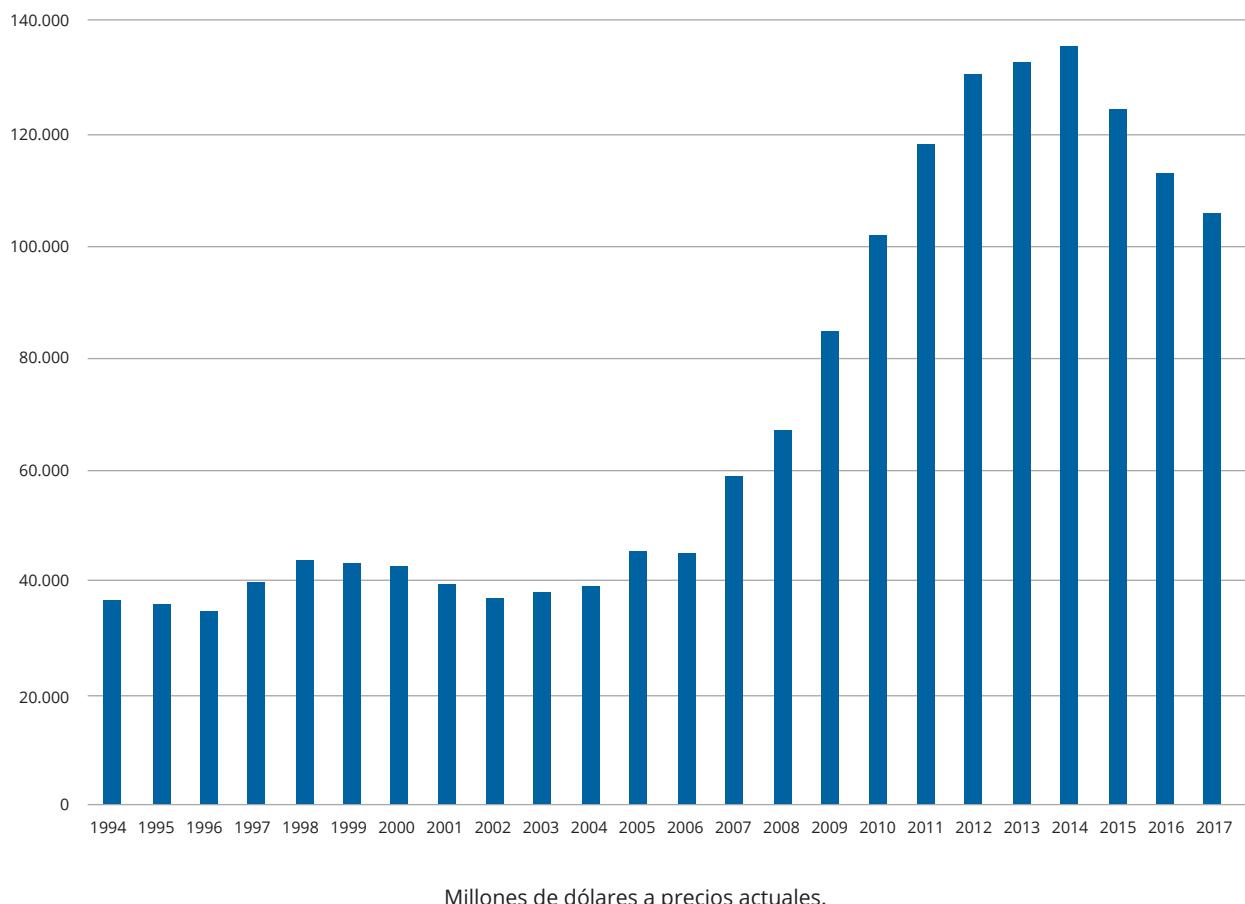
Gráfica 5. Tasa de cambio entre el dólar estadounidense y el bolívar venezolano



Si bien en 2018 el Banco Central de Venezuela determinó en 638,18 bolívares la tasa de cambio tratando de atajar el hundimiento de la moneda soberana, en el mercado negro podían obtenerse hasta 16.485 bolívares por cada dólar en 2019, lo que evidencia la brecha insalvable entre las políticas desesperadas del régimen, ancladas en la misma doctrina que condujo al país por esta espiral descendente, y la realidad macroeconómica. El argumento de la “guerra económica” de EE.UU. y sus empresarios aliados dentro del país en contra de la soberanía y las conquistas sociales de Venezuela se convertiría

en la explicación hueca y persistente para cada revés obtenido por las políticas de choque del Gobierno. Maduro y las principales figuras del PSUV en esencia prefirieron mantener la consistencia ideológica y el legado de gestión pública de Chávez, dentro de una concepción equivocada de lo que significa la lealtad póstuma al líder de la revolución bolivariana, obstruyendo toda posibilidad y consejo referido a la eliminación o flexibilización del control cambiario y de precios y la asignación de recursos para un fondo de estabilización macroeconómica (Álvarez, 2018, p. 2).

Gráfica 6. Deuda externa de Venezuela

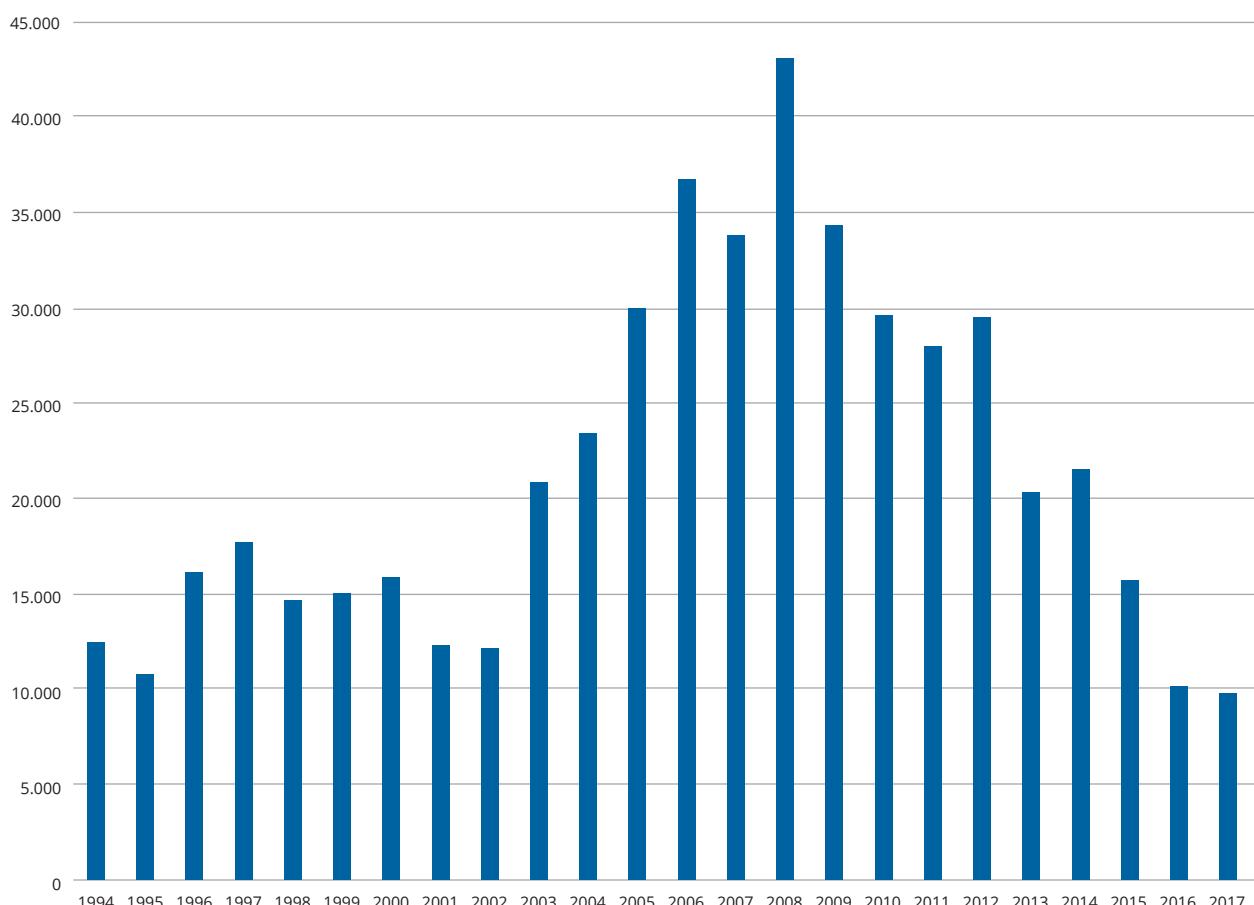


Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019).

Como puede advertirse en la Gráfica 6, la deuda pública externa del país empieza a dispararse desde el segundo período de Hugo Chávez. El entonces Presidente se confió en demasiado en la alta disposición de los mercados financieros internacionales a realizar préstamos en un entorno de bonanza de los *commodities*, comprometiendo gran parte de ella contra el pago en forma de envío de petróleo, como con los

bancos de desarrollo de China (Vera, 2018, p. 86). Justo antes de la caída del precio del barril en 2013, Chávez ya había cuadruplicado la deuda desde 2006 y había definido vencimientos de pago de muy corto plazo, lo que terminó sumándose al consumo de sus reservas internacionales (p. 87), algo que se acentuó durante el gobierno de Maduro y puede ilustrarse con la serie de tiempo (Gráfica 7).

Gráfica 7. Reservas de Venezuela



Incluye oro; millones de dólares a precios actuales.

Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019).

Las decisiones que ha adoptado el PSUV para frenar la caída del PIB y el deterioro interno básicamente han emulado las medidas que propiciaron el advenimiento de la crisis y así han

producido un ciclo perverso. Además de la manipulación de los precios y la rigidez cambiaria, han sido contraproducentes medidas como: a) la expropiación de empresas productivas,

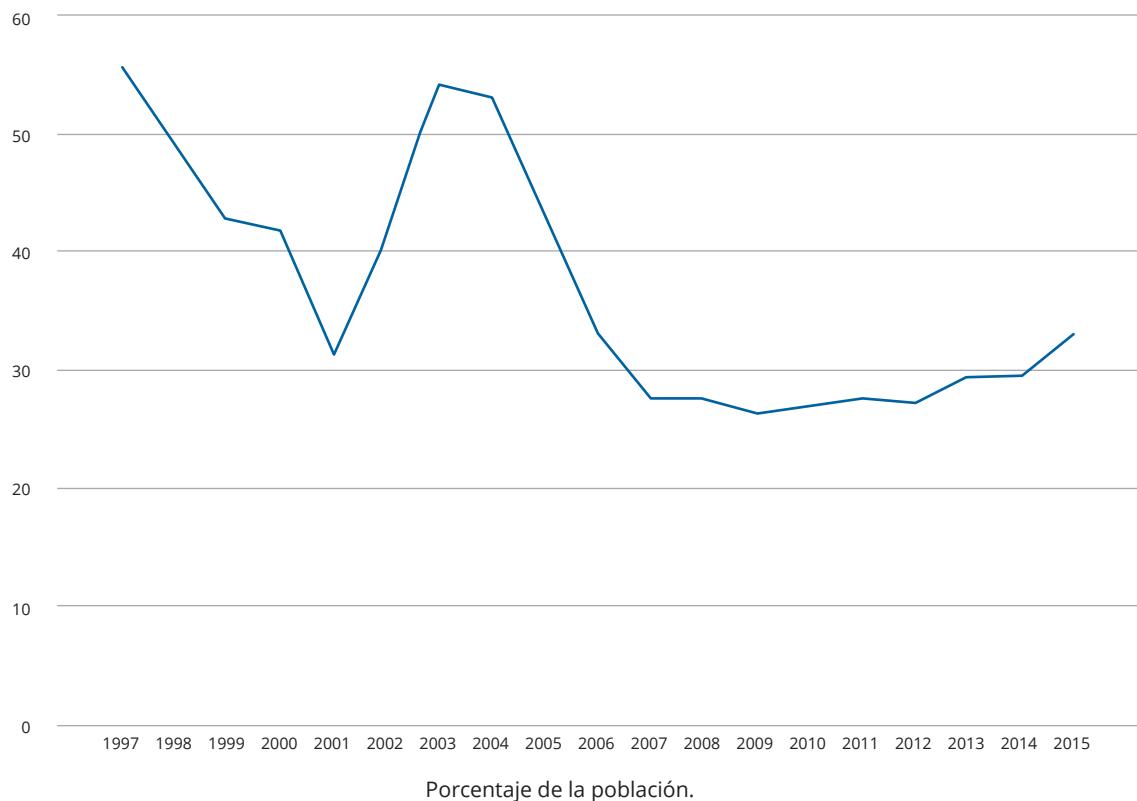
pero entregando desde Maduro más de una veintena de ellas al control directo de las FANB; b) el aumento excesivo de los salarios, sin ajustarlos a una evaluación rigurosa de la productividad; c) racionar los servicios de electricidad, agua y gas, cuya provisión se agrava ante la incapacidad financiera para mantener una adecuada infraestructura a nivel nacional; d) posponer y acumular compromisos de pago con proveedores internacionales de insumos y materias primas; y e) hacer emisiones masivas de dinero, sin respaldo real, por parte del Banco Central (Álvarez, 2018, pp. 4-5). El absoluto control del Ejecutivo sobre la empresa estatal de petróleos (PDVSA) y sus ingresos, y sobre el Banco Central para permitirse el uso discrecional de las reservas internacionales y destinar buena parte de ellas al fondo para las inversiones del sector público (FONDEN), fueron reformas institucionales que desde Chávez abrieron la puerta a la progresiva liquidez del Estado (Vera, 2018, p. 87).

Dos medidas adicionales que se han implementado para tratar de apalancar la economía y evadir las presiones financieras y el decomiso de los ingresos petroleros por parte de EE.UU. y el congelamiento de los activos del país en el exterior por parte de los aliados del gobierno paralelo y opositor investido por la Asamblea Nacional, han sido la invención de una moneda virtual estatal –el petro– y la venta de parte de las reservas que a Venezuela le quedan en oro en mercados irregulares o a través de países que no han seguido la directiva de Washington a sus aliados para evitarlo, como Emiratos Árabes y Turquía. El petro se lanzó a inicios de 2018 para atraer inversionistas de todo el mundo bajo el eslogan de que cada unidad estaría respaldada por un barril de petróleo, pero hacia 2019 se consideraba ausente en todas las grandes casas de cambio y plataformas digitales de transacción de criptomonedas, por lo que terminó teniendo

un uso predominantemente local a través de la Superintendencia Nacional de Criptoactivos y Actividades Conexas (SUNACRIP), las casas de cambio venezolanas autorizadas por el Gobierno y la página web oficial (Gozzer, 24 de julio de 2019). Como otra alternativa desesperada y que recuerda lo que en su momento Chávez propuso para fijar los términos de intercambio del comercio exterior para eludir la revaluación del dólar, líderes del PSUV propusieron la introducción oficial del trueque a nivel nacional, medida que podría atenuar de forma muy modesta el efecto dólar pero resulta a largo plazo ineficaz como mecanismo para dinamizar el mercado interno.

Ahora bien, con respecto a la pobreza (Gráfica 8), puede percibirse un comportamiento muy irregular a pesar de la intensidad de las políticas redistributivas de Hugo Chávez. Entre los gobiernos de Rafael Caldera (1994-1997) y la mitad del primer mandato de Chávez, la tasa empieza a ceder de forma considerable. Se eleva abruptamente entre 2001 y 2003 y vuelve a descender profundamente hasta 2007. Posteriormente, parece estabilizarse, y entre 2013 y 2015, con mandato de Maduro, vuelve a incrementarse, si bien de forma muy gradual. A partir de allí, empiezan a escasear los datos oficiales. Aunque resulta casi imposible comparar cuando la metodología no es transversal, existen aproximaciones a la incidencia de la pobreza en los últimos años que varían en el dato reportado, pero confirman la tendencia de aceleración del incremento de la tasa o pauperización de la población. La Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela (ENCOVI), realizada por las principales universidades del país y publicada a inicios de 2018 por la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), expuso que la pobreza extrema aumentó de 23,6% a 61,2% cuatro años atrás y casi diez puntos tan solo entre 2016 y 2017 (Reuters y EFE, 22 de febrero de 2018).

Gráfica 8. Pobreza en Venezuela



Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019).

Conocida la dependencia exportadora al petróleo en el PIB, las perspectivas para Venezuela son aún peores considerando que la guerra comercial entre EE.UU. y China, desatada por la administración de Donald Trump, no solamente está lesionando en 2019 la economía global, también está afectando las expectativas de la demanda de hidrocarburos hacia la baja y presionando un declive del precio del barril a pesar de los esfuerzos de la OPEP, con Rusia a la cabeza, por estabilizarlo. Aún levantando las sanciones internacionales lideradas por Washington en el caso improbable de un triunfo a corto plazo de la coalición opositora por colapso del régimen o dimisión pactada de Maduro en una mesa de negociación de transición, el panorama global negativo del comercio, la menor liquidez internacional y la volatilidad del dólar seguirán amenazando externamente la reconstrucción económica del país.

b. Crisis política

Hablar de crisis política, independientemente del Estado a cuyo caso específico se haga referencia, supone la necesidad de una precisión conceptual del término. Pues bien, la noción de crisis política puede ser asociada con algunas características que describen a un “Estado fallido”, evidenciando falencias como violación a los derechos humanos, gobernabilidad reducida, crisis institucionales, desdibujamiento de la división de poderes, exclusión, pobreza, desigualdad, entre otros. Así mismo, el desarrollo de estas teorías y los puntos comunes entre ellas, propician su agrupación en diferentes escuelas (Zapata Callejas, 2014).

Ahora, al examinar el caso venezolano, es preciso referirse a cómo está establecida de manera formal su institucionalidad. En esta medida, entre los principios fundamentales de la República

Bolivariana de Venezuela se encuentran su configuración como Estado social de derecho y democracia participativa; observancia de principios como el respeto a los derechos humanos, la libertad, la paz, tridivisión de poderes (típicos de democracias constitucionales) con colaboración entre ellos, dignidad humana, justicia, etcétera. Sin embargo, la materialización de dichos principios se ha visto distorsionada en los últimos años por el ambiente político vigente. Así entonces, Venezuela podría presentar crisis al observar fallas en varios de sus principios fundamentales. Con todo, autores como Martínez (2018, p. 123), consideran que Venezuela, pese a contar sobre el papel con un modelo democrático, se ha sumido en el autoritarismo.

En la dimensión institucional de división de poderes, Escamilla y Sánchez (2016, pp. 135, 138)³ señalan que en el diseño institucional venezolano hay prerrogativas del Ejecutivo sometidas a diversos controles, pero en la práctica, sus poderes predominan sobre las demás ramas, principalmente cuando en reiteradas ocasiones el Ejecutivo ha desplegado acciones para reducir los poderes de la Asamblea Nacional como órgano legislativo.

En este orden de ideas, cuando el Ejecutivo reúne amplias facultades, el equilibrio de poderes empieza a verse en peligro o a debilitarse. Para Venezuela, Velásquez y Gómez (2010, p. 155) argumentan que situaciones como esta se presentaron antes de la crisis y del mandato de Nicolás Maduro, por lo tanto, el ataque a la oposición política, que acerca el país al ya mencionado autoritarismo, viene gestándose desde muchos años atrás. Por otro lado, el clientelismo ha permanecido como práctica constante y uno de los rasgos distinguidos como antecedente de la crisis durante el ascenso y mandato de Hugo Chávez, quien durante su escalada al poder criticó y censuró dichas prácticas pero irónicamente su permanencia fue beneficiada por estas.

³ Estudio realizado a partir de la consulta de las Cartas Políticas de Estados latinoamericanos con corte a 2014.

Organismos internacionales como el Foro Económico Mundial, en documentos como *The Global Competitiveness Index* (Schwab, 2018, pp. 595-597), evalúan el componente institucional en aspectos como carga regulatoria gubernamental, donde el país suramericano obtiene un puntaje de 1.7 (siendo 7 el mejor y 1 el más bajo puntaje, por lo que Venezuela ocupa el puesto 139 de 140), o independencia judicial (puntaje de 1.1 y puesto 139 de 140).

Abordando nuevamente el punto de independencia judicial, Human Rights Watch (2019) manifiesta que cuerpos como el Tribunal Superior han comprometido su actividad judicial con la agenda política del Gobierno al punto de avalar prácticas irregulares del Ejecutivo; Figueroa (2018, p. 128), por su parte, plantea al interior del Tribunal, la instrumentalización del ordenamiento jurídico en la consolidación hegemónica del chavismo. Por lo tanto, la rama Judicial ha sido partícipe del desborde de poder del Ejecutivo y cómplice del régimen al determinar sus funciones (tema de reserva legal), no desempeñar adecuadamente el control de constitucionalidad de las normas, emplear otras derrogadas y hasta realizar tareas legislativas, con lo que ha quebrantado las competencias de la Asamblea Nacional.

Por esta misma línea, se tiene la independencia del poder Electoral como factor de vital importancia en la consolidación y permanencia de la democracia. La CIDH (2017, pp. 75-76) considera que Venezuela presenta serias falencias en este aspecto al incumplir en reiteradas ocasiones los protocolos para su composición: sus miembros no cumplirían con el requisito de no estar vinculados a organizaciones con fines políticos, exigido por la Constitución, así como también vacila en sus funciones como órgano de control electoral. Lo anterior da como resultado un poder Electoral con independencia e integridad difusas, que afecta los derechos políticos de los venezolanos y, por ende, compromete su democracia.

Desde luego, para obtener modificaciones en el sistema de pesos y contrapesos, se requiere de adecuaciones al diseño institucional acompañadas del apoyo de algunos sectores afines al régimen dentro de las demás ramas del poder. Uno de los mecanismos de transformación política de Venezuela y que agravan en gran medida su panorama político es la Asamblea Nacional Constituyente, que para García (2017, p. 142) fue un procedimiento abiertamente contrario a la Carta Política en un intento de compensar la pérdida de representación en el cuerpo legislativo dada la victoria de la oposición.

En materia del uso legítimo de la fuerza, el Foro Económico Mundial nuevamente aporta datos para evaluar este aspecto, Venezuela, en el ítem de la confiabilidad de los cuerpos de policía es valorado con 1.7 (siendo 7 el mejor y 1 el puntaje más bajo; puesto 140 de 140). Asimismo, Human Rights Watch (2019) afirma que la fuerza pública ha incurrido en abusos tales como allanamiento ilegítimo de propiedades, detenciones arbitrarias y ataques indebidos y desproporcionales a manifestantes que no han puesto resistencia, abusos a detenidos que incluyen abuso sexual, descargas eléctricas, ejecuciones extrajudiciales, entre otros.

Durante sesiones del Consejo de Seguridad de la ONU, dignatarios como Mike Pence destacan la crítica situación de orden público (United Nations Meetings Coverage and Press Releases, 28 de febrero de 2019). Dicha postura puede ser respaldada por la clasificación realizada por el Foro Económico Mundial en aspectos como el crimen organizado y la tasa de homicidios (Schwab, 2018)⁴ y las cifras contenidas en el informe del país sobre la situación de derechos humanos de la CIDH (2017, pp. 183-187) con preocupaciones sobre temas como el incremento de la violencia e incidencias de esta sobre grupos y colectividades vulnerables: población de mujeres, jóvenes, comunidad LGTBI, entre otros.

⁴ Puntaje de 2.6, siendo 7 el mejor y 0 el peor; y tasa de 56,3 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Los informes sobre derechos humanos también han sido un punto clave en el diagnóstico de la crisis del país latinoamericano. La Fundación Konrad Adenauer, en informes desde 2012, manifiesta que libertades como la de expresión y prensa sufren fuertes represiones dado que el Estado no proporciona un ambiente de tolerancia y limita el ejercicio de las libertades de prensa e información (Martínez, 2018).

En el punto de movilizaciones, la CIDH observa las agresivas estrategias del régimen en la instrumentalización de los ya bastante polarizados medios de comunicación en la estigmatización de participantes en protestas y manifestaciones: “la Comisión ha observado que altas autoridades estatales usan medios de comunicación para estigmatizar y criminalizar, calificando como «terroristas» o «insurgentes armados», a quienes convocan y participan en manifestaciones públicas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 129). La situación escala al punto que autoridades de policía, como el SEBIN, han criminalizado la defensa de los DD.HH.

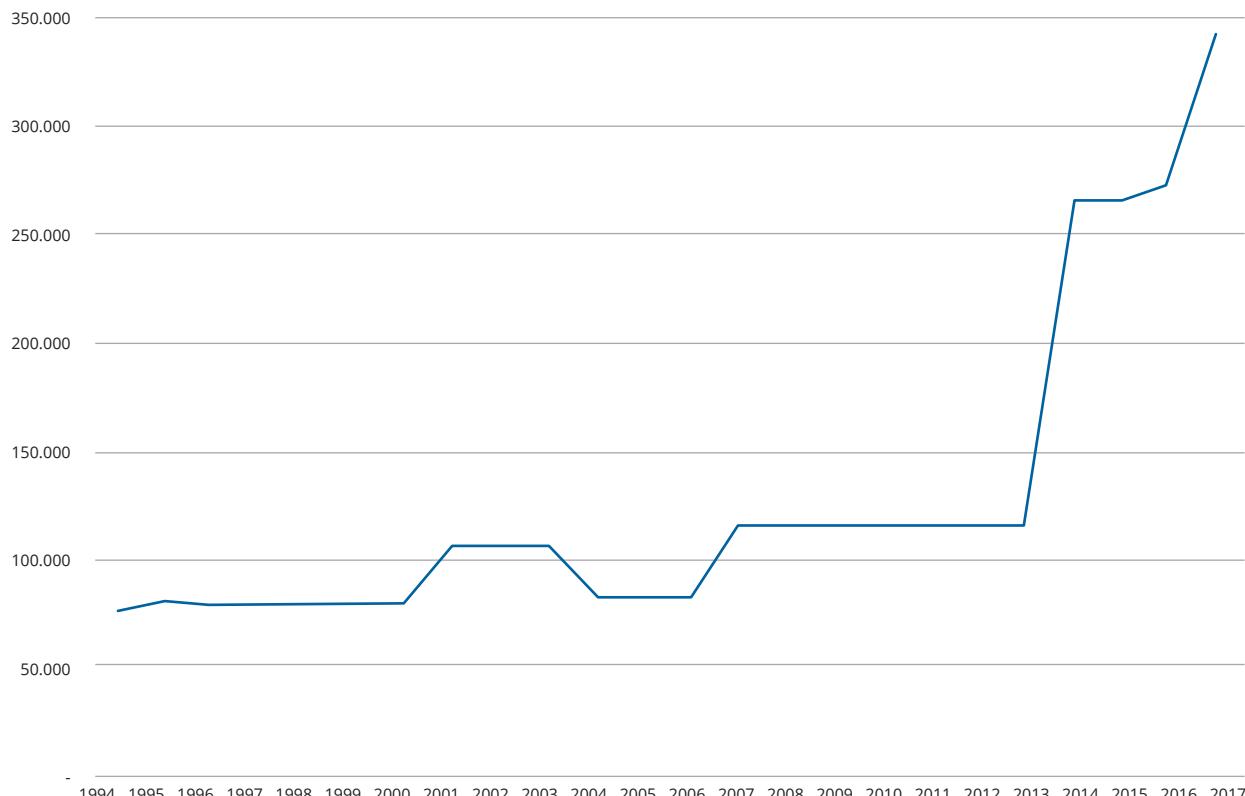
Por último, una corroboración de las apreciaciones anteriormente recopiladas puede encontrarse en el informe de la CIDH acerca de la situación de Derechos Humanos en Venezuela, donde el organismo articula los fenómenos mencionados como contribuyentes a la gravedad de la crisis y la apatía de Venezuela con los mecanismos internacionales de protección de Derechos Humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, pp. 29-37).

Resulta revelador que, siguiendo el patrón atribuido a los régimes no democráticos, a medida que se debilitan los canales civiles y gubernamentales para mitigar los conflictos políticos y sociales, se eleva la militarización del régimen político, donde las Fuerzas Armadas empiezan a jugar un rol central en el ámbito doméstico para contener las presiones de cambio de gobierno y de modelo económico. Llama poderosamente la atención que, a

pesar de los problemas presupuestales y el inmanejable endeudamiento público, el PSUV se las ha arreglado para implementar una política

de reclutamiento intensiva, como sugiere la cantidad de personal militar activo desde 2013 (Gráfica 9).

Gráfica 9. Personal FF.AA. de Venezuela



Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019).

De hecho, las generosas prebendas y concesiones otorgadas por el PSUV a la cúpula militar, incluyendo el mando de casi un tercio de los ministerios de gobierno, se suman a la ampliación desmedida de su nómina por la vía de los ascensos, de modo que en 2017 se calculaba que podría ser el Estado con mayor número de generales, unos 2.000, cifra notablemente superior, por ejemplo, frente a la del Estado con mayor poder militar del mundo, EE.UU., con aproximadamente 900 generales. Si bien está deformación de la pirámide castrense le ha permitido afirmarse a Maduro en el Ejecutivo,

socavando una posible revuelta interna entre los militares o un golpe de Estado liderado por una facción de ellos, que es el patrón histórico venezolano, las condiciones salariales y el deterioro de la calidad de vida del resto de la tropa generan una brecha injustificada y derivan en un riesgo mal calculado que bien podría estar diluyendo la unidad de cuerpo. Se sospecha que muchos soldados viven con apenas 10 dólares al mes y que algunos no tienen siquiera cobertura en el sistema de seguridad social. Además, los hospitales militares experimentan las mismas precariedades que las

instalaciones civiles de todo el país (Barráez, 27 de agosto de 2019).

En suma, Venezuela presenta problemas asociados a un Estado débil y autoritario, pero el PSUV se ha enquistado institucionalmente de tal manera en el sistema político y ha cerrado tantos espacios democráticos que resulta difícil calificarlo técnicamente como "Estado fallido", aunque es evidente el retroceso de sus instituciones políticas.

c. Crisis de seguridad

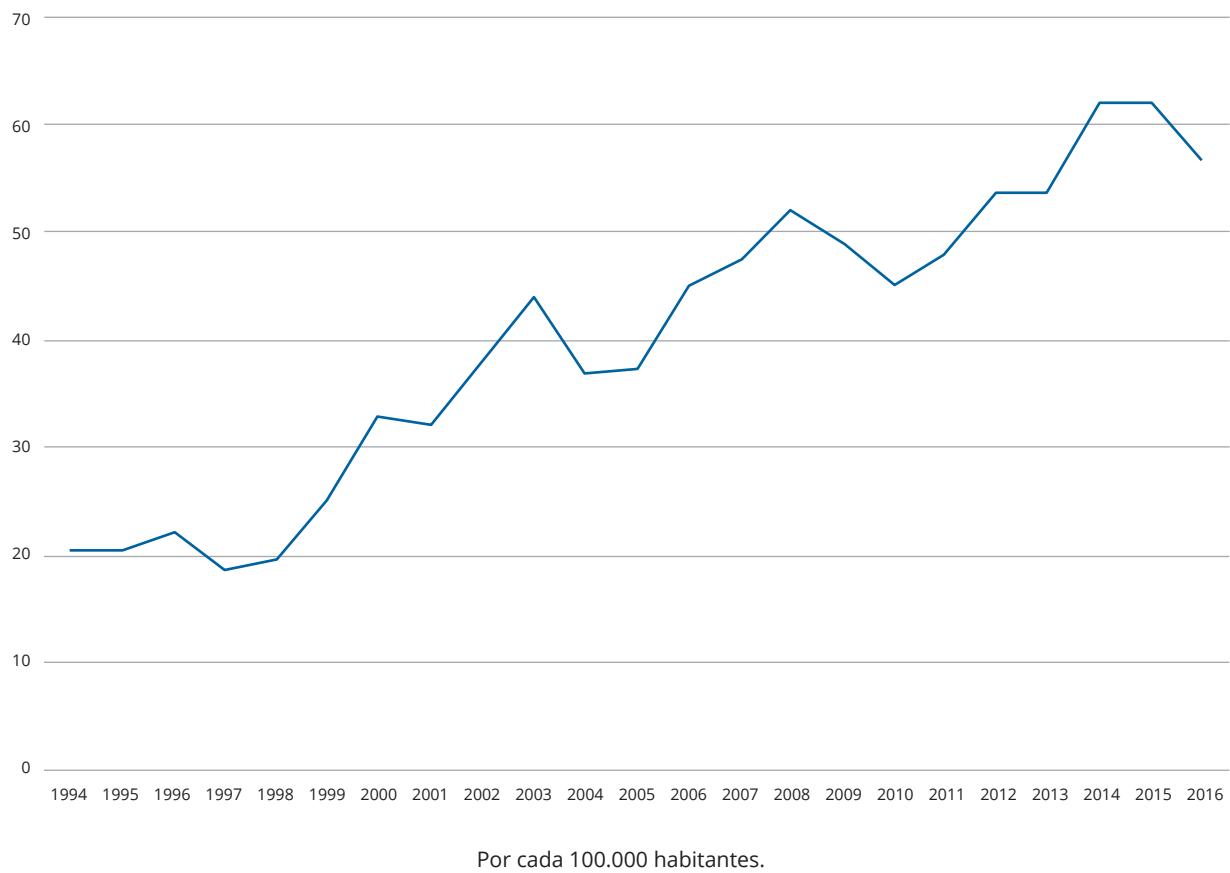
Venezuela atraviesa por una grave crisis masiva de violaciones de derechos humanos en diferentes niveles. Esto no solo se evidencia en el aumento de la inseguridad personal y jurídica, sino en la pérdida de calidad de vida, la falta de acceso a recursos para cubrir necesidades básicas tales como alimentación adecuada y salud, la violencia institucional, la represión por parte de las fuerzas militares, el incremento de grupos de milicias, entre otros factores (Amnistía Internacional, 7 de febrero de 2019). Además de esto, el impacto a los DD.HH. en la crisis institucional que enfrenta el país ha provocado que hoy se hable acerca del deterioro de la seguridad pública y social como uno de los retos que no solo demandan atención de las autoridades nacionales, sino de colectivos protectores de la población –sin ánimo de lucro– y de actores internacionales.

Tras las jornadas electorales en las que Nicolás Maduro fue elegido presidente, más el debilitamiento de una oposición debilitada por años de represión gubernamental, uno de los grandes retos en Venezuela es que no se han podido consolidar instituciones independientes que tengan la capacidad de poner freno a las instituciones estatales. Desde el mandado de Hugo Chávez, las autoridades

han acaparado los espacios políticos, despojado de sus poderes a la Asamblea Nacional y arremetido contra críticos del poder mediante el juzgamiento a través de la justicia militar (HRW, 2019). Esto no solo ha provocado el auge en los niveles de corrupción en las diferentes esferas del poder, sino que la sociedad civil se vea inmersa en una extensa lista de impunidad en el cumplimiento de sus derechos.

La presencia de crimen organizado, el incremento en el número de armas de fuego en manos de civiles y el uso de la violencia por parte de las fuerzas del Estado, han generado que Venezuela se encuentre en una encrucijada de erosión social. Para el año 2018, fue considerado uno de los países con más muertes por causas violentas en el mundo con 23.047 casos y una tasa de 81,4 por cada 100.000 habitantes, de acuerdo al Observatorio Venezolano de Violencia (OVV) (Lozano y Santander, 27 de diciembre de 2018). Aunque los homicidios y las causas delictivas hacen parte de estos números, los fallecimientos por resistencia a la autoridad y ejecuciones extrajudiciales son los motivos que más acaparan los registros. Así, por ejemplo, durante las protestas ocurridas entre abril y julio de 2017, hubo un saldo cercano a 120 personas fallecidas y 1.958 heridas, además de 5.000 detenidas arbitrariamente (Amnistía Internacional, 7 de febrero de 2019). La tendencia de tasa de homicidios en serie de tiempo (Gráfica 10) refleja que no es un fenómeno estrictamente atribuible al gobierno de Maduro y que viene de atrás, incluso como sucede con otros países de la región que experimentan arraigo y expansión de lógicas asociadas al crimen organizado, empero, advierte que en lo corrido de los gobiernos del socialismo bolivariano no se ha podido frenar el fenómeno.

Gráfica 10. Tasa de homicidios en Venezuela



Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019)

Cabe traer a colación que en el año 2015 el gobierno lanzó la Operación Liberación del Pueblo (OLP), en la que policías y miembros de la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) llevaron a cabo redadas que concluyeron en gran cantidad de abusos, maltrato a detenidos, desalojos forzados, destrucción de viviendas, etcétera. En 2017, el Fiscal General indicó que más de 500 personas habían muerto durante el tiempo en que se implementó.

Dentro de este escenario, las fuerzas armadas –fuertemente politizadas– parecen ser cada vez más parte de este problema, pues no solo se encuentran presionadas por el Presidente para comprometerse con la defensa de su proyecto revolucionario, sino que han conseguido establecer vínculos con el crimen organizado.

Reflejo de lo anterior es el surgimiento de los colectivos urbanos, cuyo propósito es combinar actividades políticas con actividades delictivas, incluyendo acciones armadas en contra de sujetos opositores del Gobierno, que operan sin mayores restricciones y fomentan la injusticia social (ICG, 17 de agosto de 2011). La impunidad en las acciones que cometen redunda en el interés del Gobierno de simpatizar con grupos armados que estén en línea de su proyecto político, ya que estos son las fuerzas más radicales del chavismo.

Sus funciones van desde lograr control frente a la oposición, ejercer intimidación permanente a través de redes sociales, amenaza directa y campañas de desinformación, hasta adoptar estrategias de movilización armada

en los distintos distritos del país. En términos de armamento, se ha evidenciado que dichas milicias tienen armas de diferente potencia en tanto que Nicolás Maduro ha reiterado su apoyo en todos los niveles, incluyendo dotar de un fusil a cada miliciano y civil radicalizado defendiendo un proyecto político (Rosanía, 6 de agosto de 2017). En tal medida, dependen del mandatario de la República, están organizadas en unidades de milicia territorial y cuerpos combatientes y extraen sus suministros militares a través del apoyo estatal (Asociación Civil de Control Ciudadano, 2016, p. 42).

De acuerdo con el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se documentaron 66 muertes durante las protestas realizadas en mayo de 2019, de las cuales 52 fueron atribuidas a los colectivos, y en 2018 la oficina registró 5.287 ejecuciones por resistencia a la autoridad. Por tanto, estos grupos han contribuido al deterioro de la situación al imponer control social y al reprimir las manifestaciones.

Adicional a lo anterior, la actuación y la influencia del poderío militar, político y económico de las FF.AA. se amparó desde el gobierno de Hugo Chávez en el concepto ampliado de la seguridad fundamentado en el desarrollo integral, lo cual extendió el margen de acción de las fuerzas en todos los aspectos de la vida social. Con esto, los combatientes pueden convertirse en funcionarios sin perder prerrogativas militares. Además, con la llegada de Maduro al poder, la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) y la Policía Nacional Bolivariana –componentes de la FANB– se encargan de los asuntos de seguridad pública y de la seguridad ciudadana (Ramos Pismataro, mayo de 2018, p. 267), un aspecto fundamental para entender las razones por las que ha crecido la fuerza y el alcance de su participación en todas las instancias nacionales, así como las implicaciones de su poder.

Al resaltar esto, uno de los problemas que se suma a la crisis del deterioro a la seguridad pública es la corrupción en las FF.MM. a pesar de

todas las garantías con las que cuentan. Como reflejo de lo mencionado, el actual Presidente anunció cambios en la cúpula militar mediante una serie de nombramientos que son recompensa de la lealtad al régimen, aunque el grupo de figuras seleccionadas (denominado "Cartel de los Soles") tienen señalamientos de complicidad criminal y represión estatal (Unidad de Investigación de Venezuela, 17 de julio de 2019). La expresión "Cartel de los Soles" es usada para describir a los funcionarios al interior de las fuerzas de seguridad que trafican con cocaína y que trabajan de manera jerárquica a través de células para fijar los precios de esta droga en el país (*InSight Crime*, 1 de noviembre de 2016).

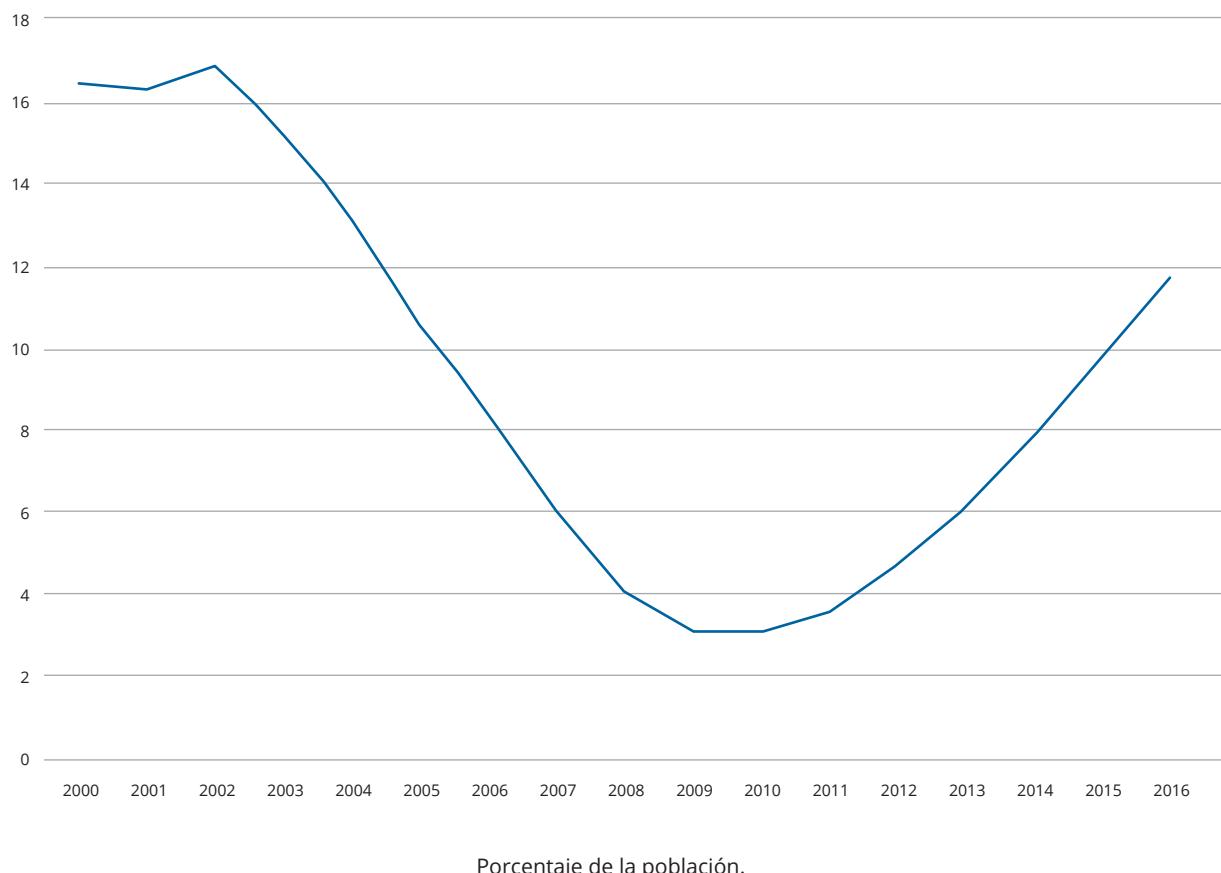
Además, se identifica que el Estado también ha incumplido su obligación para garantizar los derechos a la alimentación y a la atención sanitaria. La escasez creciente de comida ha generado altos índices de desnutrición, algo que ha elevado las alarmas de emergencia frente a la crisis de salud y salubridad en el país. De acuerdo con el Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 3,7 millones de venezolanos se encuentran en estado de desnutrición –especialmente niños y embarazadas-. Las personas deben destinar un promedio de 10 horas al día para hacer filas y algunas fuentes locales han reportado casos en los que mujeres se han visto forzadas a intercambiar alimentos por sexo. Esto se vincula con la insuficiencia de los ingresos mensuales para cubrir las necesidades básicas, pues para 2019, el salario mínimo mensual ha ascendido casi a siete dólares (Consejo de Derechos Humanos, 2019, pp. 3-4).

Normalmente, la desnutrición (Gráfica 11) es más un asunto de salud que de seguridad pública, pero su creciente vínculo con la mortalidad de recién nacidos (Gráfica 12) y el impacto extendido reflejan que se ha convertido en una amenaza que está vulnerando la seguridad física y alimentaria de la población, destruyendo el capital humano y, junto con el deterioro del

ingreso promedio y el desabastecimiento de productos básicos, ha motivado incluso un éxodo de la población económicamente activa, lo que se advierte en su disminución (Gráfica 13). Si bien la tasa de desnutrición venía bajando de forma significativa durante el segundo período de Chávez (2001-2007), el modelo económico de endeudamiento y gasto desmedidos incide en el rápido retroceso de los logros sociales desde

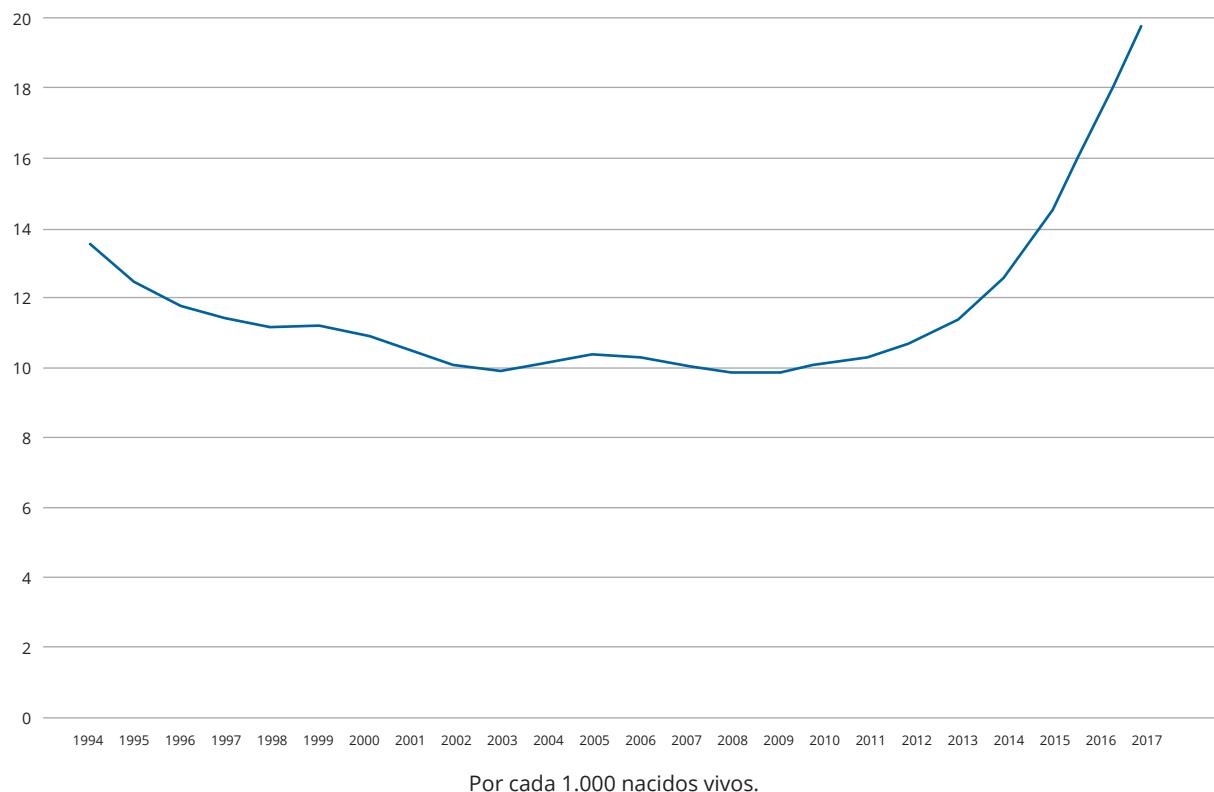
2011-2012, de modo que, ya en 2016, gobierno de Maduro, la tasa casi había recuperado el nivel de 12 años atrás. Ante la ausencia de cifras oficiales, pero por indicios de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) junto al Programa Mundial de Alimentos y la Organización Panamericana de la Salud, cabe presumir que la tendencia continuó en 2017-2018.

Gráfica 11. Desnutrición en Venezuela



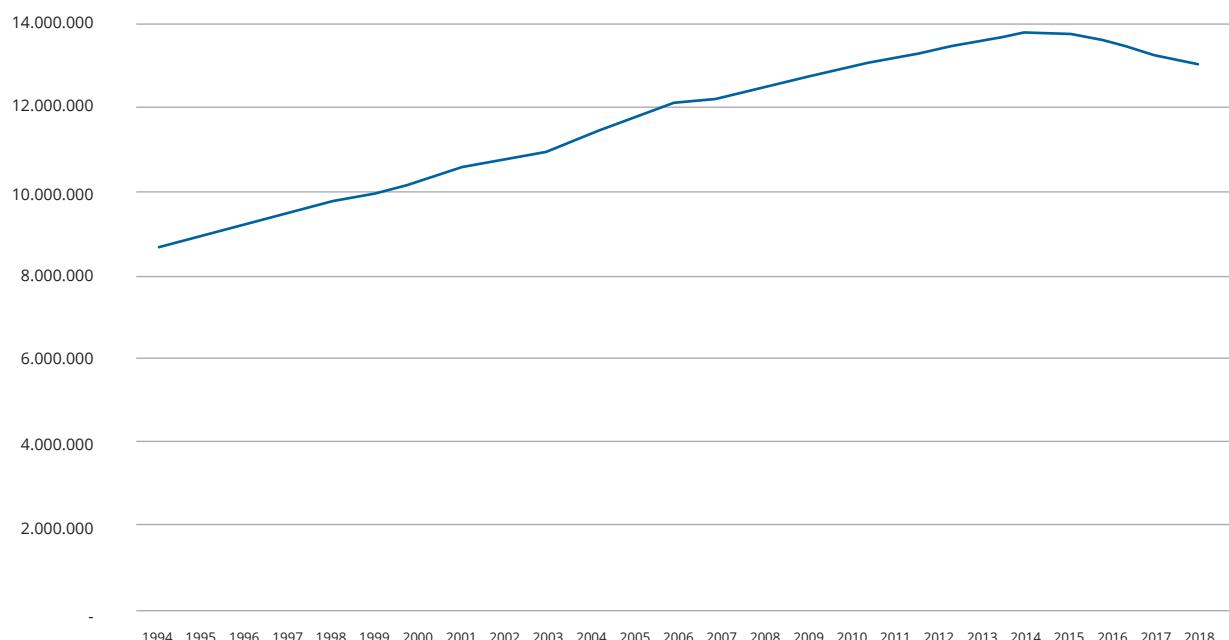
Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019).

Gráfica 12. Mortandad neonatal en Venezuela



Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019).

Gráfica 13. Población económicamente activa de Venezuela



Fuente: autor con base en Banco Mundial (2019).

Ahora bien, con respecto a la situación sanitaria, cabe decir que es una de las más graves. Entre noviembre de 2018 y febrero de 2019, 1.557 personas murieron debido a la falta de insumos médicos. Los hospitales carecen de personal, suministros, medicamentos y electricidad (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 4 de julio de 2019); hay carencia de medicamentos (se ha informado que casi del 60 al 100% de fármacos esenciales); las enfermedades que antes estaban bajo control han reaparecido; ha aumentado el riesgo de tener VIH, enfermedades de transmisión sexual y embarazos no deseados debido a la ausencia de anticonceptivos; ha aumentado la tasa de mortalidad por abortos, se han incrementado las posibilidades de recibir tratamientos médicos e incluso los apagones de luz y la falta de agua potable han hecho más sensibles estos problemas (pp. 4-5).

Hoy en día la población depende cada vez más de los programas sociales para acceder a niveles mínimos de ingresos y alimentos, lo que ha generado que los derechos civiles se vulneren

y que las personas no cuenten con garantías de una vida digna y estable. A pesar de estas claras señales, hasta ahora el Gobierno no ha permitido publicar la realidad de crisis humanitaria que enfrenta el país y niega el acceso a la cooperación internacional tanto técnica como económica, en nombre de la dignidad y la soberanía de la nación. Sin embargo, enviar cargamentos de ayuda de manera no concertada eleva la conflictividad interna y la fricción internacional. Cabe recordar que, agravando más el deterioro de las relaciones maltrechas entre Maduro y Juan Manuel Santos, la administración de Iván Duque ha intentado contribuir al ingreso a Venezuela, no concertado con ese Gobierno y con escaso éxito, de cargamentos de ayuda en cabeza de líderes de oposición, incluyendo el uso de Cúcuta, ciudad fronteriza, como centro de acopio de toda la ayuda que EE.UU. y otros gobiernos críticos de Maduro han enviado. Una politización de la ayuda humanitaria que derivó en el cierre de la frontera, disturbios entre civiles y policías y la quema y pérdida de artículos de primordial necesidad.

2. Los organismos globales y regionales frente a la crisis venezolana

a. La ONU frente a la crisis

La situación vista desde la comunidad internacional se centra en temas como los temores de cooperación militar y migración masiva de refugiados (Gedan, 2017). En ese contexto, la ONU es uno de los escenarios de discusión sobre las decisiones a tomar frente a la problemática.

El panorama reciente de este punto en la agenda de la ONU empieza en septiembre de 2018, fecha en la cual fue emitida una resolución del Consejo de Derechos Humanos en reconocimiento de la crítica situación de DD.HH. sufrida por Venezuela, en consecuencia, se encomienda a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU la presentación al Consejo de un informe exhaustivo sobre la situación en ese país. El informe posteriormente revelaría violaciones a los DD.HH., especialmente evidenciados en la incapacidad del Estado para la prevención y el control de problemáticas como la desnutrición o brotes de enfermedades, abusos por parte de la fuerza pública mediante detenciones arbitrarias y torturas a los retenidos. El informe exhorta al Consejo en la pronta toma de decisiones para afrontar el impasse (Human Rigths Watch, 27 de septiembre de 2018).

Posteriormente, durante febrero de 2019, el Consejo de Seguridad de la ONU se configuró como un escenario de tensiones internacionales frente al tema de la crisis venezolana. Durante la sesión del 28 de febrero, en la discusión destacaron las posiciones divergentes

sostenidas por las delegaciones de EE.UU. y Rusia: la primera solicitaba el reconocimiento de Juan Guaidó como Presidente legítimo de Venezuela, la entrada de ayuda humanitaria a dicho país y la realización de elecciones libres con observación internacional; la segunda sugirió la entrega de ayuda humanitaria y la implementación de diálogos mediante el Mecanismo de Montevideo. Ambas propuestas fracasaron debido a la votación obtenida (la moción estadounidense tuvo nueve votos a favor, tres en contra, de los cuales dos fueron Rusia y China, y tres abstenciones; la propuesta rusa, obtuvo cuatro votos a favor, siete en contra y cuatro abstenciones) (*Noticias ONU*, 28 de febrero de 2019).

Dicha sesión derivó en un ambiente de amplias tensiones donde Rusia propone respetar la autonomía venezolana, y Estados Unidos, el llamado a la pronta intervención de la comunidad internacional. Durante la discusión, EE.UU. fue acusado de buscar dividir el Consejo y perseguir un cambio de gobierno en Venezuela más que aspirar el restablecimiento de los derechos humanos como tema primordial. Finalmente, en esta sesión no se pudieron adoptar decisiones de fondo y se fortalecieron los obstáculos para ello, debido a la condición de Rusia y China como miembros permanentes.

Por su parte, reportes de la división de prensa de la ONU (28 de febrero de 2019) acerca de esta sesión permiten evidenciar tales tensiones en las posturas antagónicas de países

como China, Rusia y Sudáfrica, quienes sostuvieron que la proposición de EE.UU. es inconsistente al presentar contradicciones entre su mismo texto y con la Carta de las Naciones Unidas, argumentando que el diálogo es un mecanismo clave para la superación de la crisis y cómo las intervenciones no constituyen una solución legítima.

Dentro de las voces a favor de la proposición estadounidenses estuvieron las posiciones de países como el Reino Unido, Alemania, Polonia y República Dominicana, quienes afirmaron que las pretensiones de EE.UU. no iban más allá de mejorar la calidad de vida de los venezolanos y de efectuar elecciones justas y libres, asumiendo que la proposición de ese país reconocía la grave situación de derechos humanos en vez de favorecer el régimen ilegítimo que configura una amenaza regional.

Posteriormente, una situación similar se presentó durante la sesión del 10 de abril de 2019, cuando el vicepresidente de EE.UU., Mike Pence, acusó a China y Rusia de entorpecer la toma de decisiones del Consejo. Pence, además, se refirió a la situación de orden público y caos imperante en Venezuela. En detalle, anotó que: "Venezuela es un Estado fallido y, como enseña la historia, los Estados fallidos no conocen límites, agregó, y afirmó que grupos como Hezbollah están utilizando el caos para establecerse en la región" (*United Nations Meetings Coverage and Press Releases*, 10 de abril de 2019). El empleo de términos como "Estado fallido", además de provocar reacciones del Gobierno venezolano, alarmó sobre la magnitud de los sucesos que día a día afronta el país suramericano. Específicamente en respuesta a Pence, Delcy Rodríguez, vicepresidenta de Venezuela, reiteró su tesis negacionista al insistir en la ausencia de crisis humanitaria (*Sputnik News*, 10 de abril de 2019).

Adicional a esto, Mark Lowcock, subsecretario general de Asuntos Humanitarios, y Eduardo Stein, representante especial conjunto de la

Oficina de ACNUR y OIM para los refugiados y migrantes venezolanos, desde sus respectivas áreas, solicitaron que la discusión se aislara de apartes políticos para concentrarse en la grave situación humanitaria de salud, desnutrición y migraciones afrontada por Venezuela. Afín a la anterior opinión, está lo sugerido por Christoph Heugsen, representante de Alemania ante el Consejo de Seguridad, quien insistió en la necesidad de ayuda humanitaria, alimento y medicina como lo más apremiante (Lissardy, 11 de abril de 2019).

No obstante, y nuevamente en oposición a EE.UU., se encontraron las posturas de las delegaciones de China y Rusia, quienes rechazaron las sanciones impuestas a Venezuela y reiteraron la crisis humanitaria como punto principal a tratar, así mismo delegaciones europeas respaldaron a Juan Guaidó como presidente legítimo, sin embargo, también advirtieron la presencia de ayuda militar extranjera en Venezuela.

Por su parte, Vassily A. Nebenzia, representante de la delegación rusa, debatió la postura de EE.UU., según la cual la crisis venezolana representa un problema de seguridad regional, además, usó el ejemplo de países como Siria, Irak y Libia para demostrar que las intervenciones americanas en asuntos internos suelen agravar los conflictos. Así mismo, destacó la obligación de cada Estado en la resolución de sus problemas internos y en la satisfacción de las necesidades básicas de su población (*United Nations Meetings Coverage and Press Releases*, 10 de abril de 2019).

En general, el principal argumento de quienes se opusieron a la propuesta de intervención estadounidense es el de las pretensiones de dicho país para legitimar intervenciones militares y congraciarse con la comunidad internacional con el pretexto de proteger al pueblo venezolano (*United Nations Meetings Coverage and Press Releases*, 10 de abril de 2019). Por su parte, la delegación del Reino Unido se defendió ante las acusaciones hechas por la contribución de

dicho país a la complicación de la crisis y agregó que Nicolás Maduro tenía grandes responsabilidades en el avance de la crisis.

Por otra parte, también fue posible encontrar posiciones intermedias. En esta sesión, la delegación de República Dominicana afirmó la insuficiencia de la ayuda humanitaria en la erradicación de fondo de la mencionada crisis, abogando por la intermediación pacífica para la celebración de elecciones, pero descartó también cualquier posibilidad que conduzca a confrontaciones militares.

En contraste con los panoramas anteriormente descritos y como muestra de contundencia en medio de este ciclo de incertidumbre y bloqueo a la toma de decisiones, se destaca la resolución de rechazo a las sanciones económicas unilaterales de EE.UU. para con Venezuela, cuyo jefe de Estado asumió la decisión como una victoria a la luz del principio de "autodeterminación de los pueblos". Dicha resolución se declaró en el marco del informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en busca de propiciar la cooperación internacional (*Europa Press*, 15 de julio de 2019).

Lo que queda claro en medio de las turbulencias diplomáticas es que mientras Rusia y/o China sigan ejerciendo su poder de veto para anular toda posibilidad de resolución sancionatoria del Consejo de Seguridad hacia el régimen del PSUV y se resistan en retirar las credenciales de los diplomáticos que representan al oficialismo en el organismo para cederlas a los delegados de la coalición opositora que lidera Guaidó, el argumento de la "responsabilidad de proteger" será insuficiente para activar cualquier mecanismo de coerción multilateral de escala global reglamentado por mandato.

Así, los partidarios del "cerco diplomático" a Maduro quedaron obligados a seguir operando a través de redes informales de diplomacia, con escasa capacidad de hacer vinculantes sus decisiones y con una legitimidad internacional

marginal. Llevar posiciones colectivas de presión y *lobby* contra el PSUV hacia los órganos de la ONU tendrá una influencia muy limitada, más que nada simbólica, ante la realidad de la estructuración fragmentada del poder de toma de decisiones entre las principales potencias del Sistema Internacional. Además, unirse para obstruir o eludir el derecho a la palabra de la delegación actualmente autorizada de Venezuela ante la ONU y sus diversas instancias no aporta nada constructivo a la resolución del fenómeno, pone más a la defensiva al gobierno radical del PSUV y a los países críticos de EE.UU., y deja en entredicho el carácter pluralista y de apego al derecho internacional de los países que lideran la política compartida de aislamiento internacional al régimen venezolano.

De hecho, el secretario general del organismo, Antonio Guterres, comparte la idea de que la salida necesariamente debe contemplar a todas las partes en conflicto y sólo puede ser negociada. Las lecciones históricas que deja el caso cubano y el fracaso rotundo del bloqueo económico y el aislamiento diplomático liderados por Washington desde la Guerra Fría resultan un espejo oportuno y que se complica en un escenario tendiente a la multipolarización del poder económico, político, y en menor medida pero no invariablemente, militar.

b. La Unión Europea frente a la crisis

La crisis socioeconómica y política de Venezuela, reflejada en problemas como hiperinflación, escasez de alimentos, brotes epidémicos, falta de acceso a servicios básicos, migración y desplazamiento, entre otros, ha provocado que los ojos del mundo no solo presten atención a la emergencia humanitaria que se vive en el país latinoamericano, sino que tomen medidas que contribuyan a asistir las necesidades que se desarrollan dentro y fuera de sus fronteras. En este escenario, la Unión Europea (UE) ha participado como un actor que pretende dar cuenta de las relaciones que mantiene con la nación

venezolana y fomentar con ellas la preservación de la democracia.

Tras las elecciones presidenciales celebradas en Venezuela en mayo de 2018, con las que Nicolás Maduro inició su segundo mandato el 10 de enero de 2019, la UE manifestó la carencia de credibilidad, libertad, legitimidad social y garantías con la que se llevó a cabo este proceso, así como la necesidad de implementar estrategias y cambios con el fin de establecer un gobierno inclusivo que realmente representara la voluntad del pueblo. Si bien este hecho resultó ser una de las razones por las que se dio el escalamiento de la crisis, desde 2016 la UE ha dedicado más de 60 millones de euros para satisfacer los requerimientos de los ciudadanos y, a partir de noviembre de 2017, comenzó a aplicar sanciones selectivas para provocar cambios compartidos (Consejo Europeo, s.f., párrs. 2-7).

Con relación a lo anterior, la primera serie de sanciones que adoptó el Consejo de Asuntos Exteriores de la UE acerca del fomento de una solución negociada de la crisis fue en noviembre del año 2017. Éstas derivaron de las conclusiones a las que se llegó entre julio de 2016 y mayo de 2017 en torno a la necesidad de diálogo para los desafíos suscitados tras las irregularidades que arrojaron las elecciones de gobernadores en 2017, el aumento en la polarización del país y la creación de una Asamblea Constituyente. Días previos a su constitución, la alta representante de la UE, Federica Mogherini, no solo declaró su respaldo a la Asamblea Nacional, sino que expresó que la formación del nuevo órgano aumentaría el peligro de confrontación social y motivó al Gobierno y la oposición para que reanudaran las negociaciones con respaldo y cooperación de la UE (Consejo Europeo, 26 de julio de 2017).

Para este entonces, las medidas fueron: 1) el embargo de armas y de material afín que pudiera usarse para la represión interna; 2) un marco jurídico para la posible inclusión selectiva de personas en la lista de sancionados (Consejo Europeo, 13 de noviembre de 2017).

Durante 2018, la UE tuvo una participación decidida con respecto a sus declaraciones frente a la crisis que poco daba tregua. Así, dentro del conjunto de posturas que se tomaron, cabe destacar:

- Desacuerdo con las elecciones presidenciales y regionales, celebradas el 20 de mayo, bajo el sustento de que no cumplieron los criterios internacionales de confiabilidad y no respetaron el pluralismo político, la democracia, la transparencia, el Estado de derecho ni la Constitución Nacional (Consejo Europeo, 22 de mayo de 2018). En tanto a tal rechazo también se sumaron los dirigentes del G7, la UE hizo un llamado a que se realizara una nueva jornada electoral, se liberara a todos los presos políticos y aseguró su compromiso con el pueblo venezolano.
- Decisión de añadir a la lista de sanciones a once personas de cargos oficiales debido a que fueron consideradas responsables de violaciones a derechos humanos y de socavar la democracia y el Estado de derecho del país. Las medidas fueron prohibición de viajar e inmovilización de bienes (Consejo Europeo, 25 de junio de 2018).
- Debate acerca de la posibilidad de crear un grupo de contacto encargado de facilitar el proceso político para tratar la crisis, controlar retos específicos tales como la migración y llevar a cabo investigaciones relacionadas con injusticias sociales. Cabe destacar, por ejemplo, las irregularidades vinculadas al fallecimiento del concejal Fernando Albán del municipio Libertador de Caracas. Asimismo, en conjunto con ACNUR y la OIM, se nombró a Eduardo Stein como representante especial de refugiados (Consejo Europeo, 25 de octubre de 2018).

- Prórroga de las medidas restrictivas vigentes –nombradas anteriormente– hasta el 14 de noviembre de 2019, con el fin de promover la adopción consensuada de soluciones democráticas para estabilizar la situación del país (Consejo Europeo, 6 de noviembre de 2018).

Bajo esta misma línea, en lo que ha transcurrido del presente año, la UE ha mantenido sus posiciones frente al incremento de la violencia, la represión y la insuficiencia del Gobierno venezolano en acatar las recomendaciones y disposiciones que se han efectuado. Como reflejo de esto, en el mes de enero expresó deniego al nuevo mandado de Maduro y a que se hiciera caso omiso de implementar nuevas elecciones. Aun así, instó al Presidente venezolano a que respetara la independencia de la Asamblea Nacional, reafirmó su voluntad de mantener abiertos los canales de comunicación y reiteró su esfuerzo por vigilar en terreno el cumplimiento de los principios democráticos (Consejo Europeo, 10 de enero de 2019). Con este propósito, los Estados miembros de la UE acordaron la creación de un Grupo Internacional de Contacto con algunos países de América Latina.

Adicional a lo anterior y como producto de la escalada de tensión derivada de la negativa del Gobierno de Venezuela en reconocer urgencia humanitaria, el aumento en los disturbios, los actos de violencia y el incremento en el número de víctimas –particularmente en zonas fronterizas–, la UE decidió facilitar ayuda humanitaria para asistir a la población que, sumada a la del año 2018, ascendió a un total de 34 millones de euros, y propuso abrir una oficina humanitaria en Caracas para facilitar acceso a agua potable, saneamiento, protección, alojamiento, alimentación y nutrición (Comisión Europea, 3 de febrero de 2019).

De esta manera, la UE ha demostrado su interés por solucionar la crisis política a través de elecciones libres y reguladas, cooperación, protección de la ciudadanía y medidas de sanción

al Gobierno si las declaraciones no se acatan. Para el mes de julio, Mogherini soportó y respaldó el informe que publicó Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en el que se confirmó la gravedad de las violaciones a los DD.HH. y el desmantelamiento de las instituciones democráticas del país (Bachelet, 21 de junio de 2019). Así, la UE manifestó estar dispuesta para asistir a la ACNUDH en sus esfuerzos por proteger a la población (Consejo Europeo, 16 de julio de 2019).

Para 2019, la Unión Europea nombró al hispano-uruguayo Enrique Iglesias como asesor especial para hacer frente a la crisis dentro del marco de promover la celebración de nuevas elecciones, quien ya mantuvo una reunión con el presidente Nicolás Maduro bajo el interés de promover y conservar las salidas democráticas.

La situación actual de Venezuela no es un asunto que atente solamente contra el bienestar de los ciudadanos, sino contra la estabilidad regional y los países implicados, especialmente por las dinámicas migratorias. Por esta razón, la posición de la UE es que en caso de que las negociaciones no lleguen a resultados concretos y esperados, mantendrá las sanciones existentes y aplicará aquellas selectivas con el fin de presionar al Gobierno hacia una dimisión. También mantiene que estas medidas se pueden suspender si el organismo reconoce que la nación se encuentra en la senda de la restauración democrática, el Estado de derecho, la recuperación económica y la protección de los derechos humanos (Consejo Europeo, 16 de julio de 2019).

c. La Corte Penal Internacional frente a la crisis

La intervención de un organismo global de tipo judicial como la Corte Penal Internacional (CPI) debe pasar las siguientes premisas o condiciones: en principio, el Estado debe ser parte del

Estatuto de Roma⁵, lo que, en consecuencia, instituye la competencia jurisdiccional de la CPI en el Estado para investigar, esclarecer y establecer la responsabilidad individual por delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra y crímenes de agresión⁶.

La segunda premisa que eventualmente permite la actuación de la CPI versa sobre la incapacidad del Estado infractor de investigar, esclarecer y sancionar a los responsables de tales crímenes. En esa línea, la generación de impunidad frente a la violación de graves delitos contra los derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario se configura como una premisa condicional para que, desde el principio de la complementariedad, la CPI active su jurisdicción.

En ese sentido, la eventual interferencia de la Corte Penal Internacional en Venezuela transita sobre dos aspectos que probablemente caracterizarían parte de las dinámicas del Estado determinadas por individuos tomadores de decisión frente a la sociedad civil y frente a parte de los estamentos que ejercen oposición al régimen de Maduro, que a su vez constituyen los principales argumentos que se han esgrimido para solicitar la actuación del organismo internacional.

Así pues, comprender y probablemente instituir la responsabilidad individual de quienes han dirigido o tomado decisiones determinantes desde las instituciones estatales venezolanas involucradas en delitos de lesa humanidad, se configuran como el primer paso para vislumbrar una eventual intervención de la CPI en Venezuela. Y el segundo aspecto versa sobre la impunidad que pueda generar la incapacidad

del Estado y su sistema judicial para investigar, esclarecer e imponer sanciones efectivas y proporcionales a los crímenes cometidos.

En ese contexto, se han realizado algunas proposiciones desde diferentes actores nacionales e internacionales pidiendo la intervención de la Corte. Las primeras iniciativas para que dirigentes del régimen venezolano sean investigados por parte de la CPI han venido de países que han sufrido las consecuencias problemáticas de la migración, por lo que, en el mes de septiembre de 2018 en la cumbre celebrada ante la ONU, los Gobiernos de Argentina, Chile, Colombia y Perú hicieron una petición ante la Fiscalía de la CPI para que investigue a Nicolás Maduro por la violación sistemática de derechos humanos en Venezuela, petición que fue respaldada por países como Canadá, Francia y Alemania. Este hecho deja un precedente importante ya que es la primera vez que gobernantes de otros Estados piden formalmente que se investigue a un dirigente político y se revisen los hechos acontecidos desde 2014 (Coral, 2019, p. 132).

No obstante, los elementos probatorios que permitirían la adecuación típica del delito o del crimen de lesa humanidad orientado a imputar responsabilidades individuales en el régimen fueron casi incipientes, lo que generó que este aspecto se utilizara más como un argumento político para la alienación de intereses en contra de la continuidad del régimen. Entonces, se concibió que aún no se contaba con pruebas de suficiente rigor que sustentaran y justificaran la activación jurisdiccional de la CPI en Venezuela por crímenes de lesa humanidad. Esto en la medida en que se pretendió imputar la responsabilidad a los dirigentes del régimen encargados de las políticas ordinarias represivas contra las protestas ciudadanas, responsables del uso excesivo de la fuerza a través de la suscripción a los estados de excepción o la formulación de planes como el Zamora de 2017, en donde articulaban parte de la sociedad civil a las Fuerzas Armadas venezolanas en aras de contrarrestar la fuerza de las protestas sociales.

⁵ Venezuela ratificó el Estatuto de Roma a través de la Ley aprobatoria del 7 de junio del año 2000.

⁶ La Asamblea de los Estados parte de la Corte Penal Internacional decidió la activación de la jurisdicción de la Corte para crímenes de agresión, comprendidos como el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, integridad o independencia de otro Estado (CPI, s.f.).

La imputación de responsabilidades al régimen liderado por Nicolás Maduro y a los altos dirigentes de las entidades involucradas en los delitos de lesa humanidad se podría configurar a través de la interpretación del artículo 25.3 en los literales a, b y c del Estatuto de Roma, donde se desarrollan los diferentes tipos de autorías frente a violaciones graves de los derechos humanos, instaurando que:

De conformidad con el presente Estatuto, será penalmente responsable y podrá ser penado por la comisión de un crimen de la competencia de la Corte quien: a) cometa ese crimen por sí solo, con otro o por conducto de otro, sea éste o no penalmente responsable; b) ordene, proponga o induzca la comisión de ese crimen, ya sea consumado o en grado de tentativa; c) con el propósito de facilitar la comisión de ese crimen, sea cómplice o encubridor o colabore de algún modo en la comisión o la tentativa de comisión del crimen, incluso suministrando los medios para su comisión.

Además, el Estatuto comprende como crímenes de lesa humanidad los delitos que pasan por las más graves violaciones contra los derechos humanos como parte de un ataque a gran escala contra la sociedad civil, tales como el asesinato sistemático, la violación, las desapariciones forzadas, la esclavitud, especialmente de mujeres y niños, la esclavitud sexual, la tortura, el *apartheid* y las deportaciones arbitrarias.

En ese marco de referencia y como se mencionó anteriormente, no se han publicitado los elementos necesarios para establecer de forma rigurosa y precisa la relación entre la represión, el uso excesivo de la fuerza, las deportaciones masivas y eventualmente ilegales, como delitos imputables a los dirigentes del régimen como responsables de la cadena de mando del aparato estatal que ha generado tales excesos contra la población venezolana.

Por ello, más que la formalización de una acusación idónea ante la CPI para su eventual intervención, únicamente se percibieron ejercicios gubernamentales antecesores de acuerdos políticos que eventualmente se configurarían como precursores de sanciones políticas y morales al régimen de Maduro.

La complejidad para determinar la voluntad o no de Venezuela para investigar y sancionar las graves violaciones contra los derechos humanos transita por la cooptación de las instituciones del Estado y de los poderes públicos por el régimen. Tal y como lo ha denunciado Amnistía Internacional (CNN, 28 de abril de 2017) el poder Judicial en Venezuela está totalmente cooptado por el Ejecutivo. Es así como, desde 2015, el máximo órgano de la judicatura venezolana fue progresivamente desmantelando el Estado de derecho, socavando los derechos humanos y dejando sin aplicación la Constitución Política. El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) a través de sus decisiones 155 y 156 de marzo de 2017 se arrogaría facultades legislativas y otorgaría amplísimos y arbitrarios poderes al ejecutivo (CIJ, 2017).

Por todo lo anterior, resulta muy complejo y trae enormes dificultades probatorias promover iniciativas tanto para la determinación de responsabilidades de los dirigentes del régimen de Maduro en la comisión de crímenes de lesa humanidad, como demostrar la incapacidad o negligencia del Estado y su poder Judicial para investigar, esclarecer y sancionar las graves violaciones contra los derechos humanos, lo que problematiza y obstaculiza una eventual intervención de la CPI en Venezuela para judicializar individualmente a los involucrados en los delitos de jurisdicción internacional.

d. La Organización de Estados Americanos frente a la crisis

En principio, es menester tener en cuenta que Venezuela, el 10 de septiembre de 2012, presentó la denuncia de la Convención Americana

sobre Derechos Humanos, lo que le permite sustraerse de las obligaciones derivadas de los regímenes internacionales que emanan del Sistema Interamericano para la Defensa de los Derechos Humanos. Por tanto, se puede interpretar la extinción de las obligaciones jurídicas de Venezuela derivadas, por ejemplo, de la Convención Americana para la Protección de los DD.HH., pero ciertamente los imperativos globales de respeto por los DD.HH., contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos de promoción y protección de los mismos en el marco del Sistema de Naciones Unidas, seguirán vigentes y señalarán lo que se considera ético y correcto. Además, el Sistema ONU comparte la misma base nuclear y fundamental para la promoción y defensa de los DD.HH. que la Organización de Estados Americanos. Pero, igualmente, la OEA como organismo regional está obligada a revisar los problemas con impacto en América y, en consecuencia, está exhortada a diseñar medidas políticas para afrontar los problemas comunes a las naciones del continente.

En el presente documento se aborda un ejercicio reflexivo y analítico sobre los eventuales escenarios en la Organización de Estados Americanos para la gestión de la crisis venezolana con impacto regional. La OEA, constituida desde su inicio como un organismo regional, es en la actualidad el foro político por excelencia para la cooperación en el continente y está fundamentada sobre el objetivo de lograr en sus Estados miembros “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia” (artículo 1 de la Carta de la OEA, 1948). Hoy reúne a 35 países de las Américas, así se ha formalizado como el principal foro político, social y cultural del hemisferio y es muestra resultante de la disputa entre el bolivarianismo (latinoamericanismo) y el panamericanismo de principios de siglo.

Con la institucionalización de cuatro pilares fundamentales, tales como la democracia, los

derechos humanos, la seguridad y el desarrollo, desde la autoprovisión de los Estados, la OEA se circunscribiría para algunos en el panamericanismo. Esto puede llevar a comprender el por qué Venezuela ha sostenido constantemente cierta sospecha y desconfianza hacia el organismo regional. En cualquier caso, la convergencia de intereses ha residido en que ha sido relevante promover un proyecto colectivo regional en la necesidad de establecer acciones cooperativas para asegurar la paz y la prosperidad en el hemisferio.

Por lo anterior, puede afirmarse que la naturaleza fundacional de la OEA se centra en la concepción cooperativista de la resolución y la prevención de situaciones que no permiten a los Estados miembros garantizar la paz, la seguridad, la autodeterminación y el fortalecimiento de las democracias en beneficio a sus ciudadanos. Por tanto, en función de la promoción y la consolidación de la democracia representativa –vista como el medio idóneo para alcanzar los fines de desarrollo, libertad y justicia de las comunidades latinoamericanas–, la OEA significa una evolución en el mapa político hacia la reconfiguración del escenario regional desde el reconocimiento de la importancia del establecimiento de redes de apoyo y deliberación entre los Estados que conforman el continente, para la resolución de problemas comunes tales como la pobreza, la desigualdad y la corrupción, y para la búsqueda de objetivos comunes como el desarrollo, la mejora de las democracias representativas y la garantía a los derechos humanos, todo lo que, sin lugar a dudas, implica una condición positiva en la constitución del hemisferio como marco gerencial de desarrollo en el sistema internacional.

Ahora bien, ciertamente desde cada elemento fundacional de la OEA y sus iniciativas políticas se fomentarían cambios estructurales en el sistema político y jurídico venezolano. Esto en la medida en que las acciones y decisiones del régimen de Maduro han contrariado los principios de base de la organización regional como,

por ejemplo, las implicaciones y disposiciones protectoras de la democracia y de la defensa de los derechos humanos, como la sujeción al Estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas, libres y con los más altos estándares de transparencia, la promoción de la pluralidad de partidos políticos como elemento esencial de las democracias, la separación de los poderes públicos. Por ello, un examen sobre la situación democrática y de derechos humanos venezolana pasaría por la ruptura política y la necesidad de transitar a un cambio del sistema político y de algunas estructuras normativas que atentarían contra los derechos y principios que protege la Carta de la OEA.

En el marco de la Asamblea General de la OEA se han logrado concertar algunas sanciones políticas y morales que se han materializado a través de resoluciones. En esa línea, podemos destacar la Resolución AG/RES.2929 del 5 de junio de 2018, por medio de la cual la Asamblea General determinó que el proceso electoral celebrado en Venezuela el 20 de mayo de 2018 carece de legitimidad por no haber contado con los todos los actores políticos de Venezuela ni generado las garantías necesarias para un proceso libre, justo, transparente y democrático.

Por otro lado, la Resolución 1117/19 del 10 de enero de 2019, emitida por el Consejo Permanente, rechazó la legitimidad del régimen de Nicolás Maduro a partir del mismo día de su promulgación. Además, ponderó el reconocimiento de la autoridad constitucional de la Asamblea General de Venezuela como órgano legítimamente constituido. Asimismo, la Resolución 1124/19, institucionalizada también por el Consejo Permanente de la OEA, resolvió aceptar el nombramiento del representante de Venezuela⁷, designado por la Asamblea Nacional, hasta que se celebren nuevas elecciones para un nuevo gobierno. En esa misma lí-

nea, la Resolución CP/RES.1123 del 27 de marzo de 2019 consideró la compleja y grave situación de emergencia humanitaria que vive el Estado venezolano. Además, la calificó como una de las mayores y más graves crisis en el marco del éxodo histórico reciente en América Latina y conceptuó que su solución o tratamiento requiere acciones solidarias y de cooperación, tanto de la región como de la comunidad internacional en general.

Por su parte, Luis Almagro, secretario general de la OEA, ha solicitado en varias ocasiones la imposición de sanciones políticas a Venezuela; empero, también ha considerado el uso de la fuerza cuando dispuso que “debemos pensar en algunos instrumentos de derecho público internacional, como la intervención humanitaria bajo la responsabilidad de proteger para enfrentar el caso venezolano” (Proyecto Migración Venezuela, 25 de abril de 2019). En ese contexto, ciertamente, la iniciativa impulsada por el Secretario General contraría la base axiológica recogida en el artículo 1 de la Carta de la OEA, en cuanto a la necesidad de promover mecanismos y estrategias para defender la soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados y de las naciones que convergen en la organización regional.

En el cuadragésimo noveno periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA que se celebró entre el 26 y el 28 de junio en Medellín, Colombia, se evidenció la falta de consenso regional frente a la crisis venezolana. Es así como la fuerte división se marcó cuando Uruguay se retiró de la Asamblea en protesta por la presencia de una delegación de Venezuela (representada por el presidente interino Juan Guaidó) a la que considera ilegítima. El incidente diplomático evidenció la falta de alineación de intereses y posiciones en el marco del organismo hemisférico para elevar la presión y el aislamiento a nivel continental sobre el gobierno de Nicolás Maduro, al que varios países miembros acusan de ser una dictadura (Portafolio, 27 de junio de 2019).

⁷ El 5 de enero de 2019, la Asamblea Nacional de Venezuela designó a Juan Guaidó como representante permanente de la Asamblea Nacional y, en general, de Venezuela.

Sin embargo, en la cumbre se promulgó la necesidad de promover una restauración pacífica de la democracia y que sea dirigida por el pueblo en el marco la Constitución venezolana. Asimismo, se instauró la necesidad de que se convoquen elecciones presidenciales libres, justas, transparentes y legítimas lo más pronto posible. Finalmente, se instó a los Estados, a las organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales a que brinden mayor cooperación técnica y recursos financieros, a fin de prestar asistencia a los migrantes venezolanos en los Estados de la región (Manetto, 30 de julio de 2019).

Hasta entonces, las posiciones de la OEA no habían sido sanciones vinculantes sino presiones simbólicas debido a su naturaleza política, lo que no garantizaba que más allá de la capacidad y el volátil compromiso de las partes, se trascendiera a la imposición de medidas coercitivas. Sin embargo, para finales de septiembre de 2019, la coyuntura dio un giro radical cuando EE.UU. y los países del Grupo de Lima optaron por sumarse a la estrategia de Juan Guaidó para reincorporar a Venezuela al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, del cual Venezuela y los países de la ALBA habían anunciado su retiro en 2012. Si bien se trata de un instrumento originalmente diseñado en el contexto de la Guerra Fría para repeler de manera colectiva cualquier posible amenaza externa a la seguridad y estabilidad del hemisferio y sus países –pensando primordialmente en la injerencia de la Unión Soviética–, ha sido invocado una veintena de ocasiones sin que se llegase a implementar jamás y para todo tipo de situaciones de crisis internacional. Su inoperancia, el colapso de la URSS y el adventimiento de agendas muy heterogéneas de seguridad, muchas de ellas no coincidentes con las amenazas priorizadas por la Casa Blanca –lo que propició el retiro de México en 2002–, hicieron virtualmente obsoleto dicho instrumento. El TIAR en 2019 tenía apenas 19 adherentes de 34 países miembros del hemisferio.

Pero en el contexto presente, en el que Guaidó y la oposición venezolana ven dilatadas sus expectativas de desplome del régimen por aislamiento internacional, los Gobiernos de EE.UU., Colombia y Brasil fueron algunos de los que lideraron la idea de invocar el TIAR, convocando al Órgano de Consulta en pleno de dicho tratado para aumentar la presión contra Maduro mediante sanciones materiales colectivas y vinculantes. La tesis colombo-estadounidense es que Venezuela se ha convertido en:

Refugio, con la complacencia del régimen ilegítimo, de organizaciones terroristas y grupos armados ilegales, como el Ejército de Liberación Nacional, Grupos Armados Organizados Residuales y otros, que amenazan la seguridad continental, contraviniendo las obligaciones establecidas en la Resolución 1373 del 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (Cancillería de Colombia, 2019, p. 1)

De esta manera, se securitiza la crisis venezolana como amenaza extraordinaria en contra de la estabilidad hemisférica y se trata de internacionalizar la crisis migratoria como problema global, pero con grandes inconsistencias políticas y jurídicas.

Solo 12 de 19 miembros del TIAR estuvieron de acuerdo con su aplicación. En septiembre 23 se aprobó una Resolución. Perú apoyó en medio de dudas, Trinidad y Tobago se abstuvo y Uruguay decidió denunciar el tratado. Ecuador, Nicaragua, México y Bolivia se habían retirado del instrumento en años anteriores. En esencia, se autoriza localizar y congelar en todas las Américas los bienes de funcionarios de Venezuela presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos, y de participar del narcotráfico y de actos de corrupción. Oficialmente se ha descartado la posibilidad de una cooperación militar en contra del régimen del PSUV y/o su principal aliado militar, Rusia. Empero, se dejó abierta la puerta, por influencia de EE.UU., de evaluar a futuro la formulación de

medidas más extremas, en el marco del artículo 8 del TIAR:

Las medidas que el Órgano de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el **empleo de la fuerza armada**. (OEA, s.f.)

Además de fracturar más a la región y retar militarmente a las FANB, aunque sea solo una hipótesis de conflicto, la Resolución viola el artículo 53,1 de la ONU, el cual establece que no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos u organismos regionales sin autorización expresa del Consejo de Seguridad de la ONU. En consecuencia, no solamente se refuerza el veto de Rusia a cualquier iniciativa intervencionista sobre el país andino y caribeño, sino que indirectamente se está empujando a Venezuela a compenetrarse

estratégica y más profundamente con regímenes no democráticos.

Aunque Venezuela ya había inaugurado relaciones con Corea del Norte en 1965, estos vínculos se profundizaron en el ámbito político y migratorio con la administración de Hugo Chávez, mediante la creencia compartida de la necesidad de impulsar un mundo multipolar y poshegemónico frente al orden global encabezado por los estadounidenses y sus aliados occidentales desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Pero en el periodo reciente, estas relaciones parecen gravitar seriamente hacia la posibilidad de un intercambio militar con esa potencia antisistémica, agresiva y con probado poder militar balístico y nuclear. Como muestras y advertencias ante el bloqueo diplomático y económico, en agosto de 2019 el gobierno de Maduro decidió formalizar su cooperación bilateral abriendo una embajada en Pyongyang, gesto que posteriormente fue correspondido con acuerdos para la producción agrícola, la formación política, la producción industrial, el intercambio energético y el apoyo militar, sin especificar la naturaleza del mismo.

3. Las alianzas, las grandes potencias y otros Estados frente a la crisis

a. El Grupo de Lima, el Mecanismo de Montevideo y el Grupo de Contacto Internacional

Debido a su estructura intergubernamental y a la toma de decisiones por unanimidad que requieren sus estatutos, organizaciones regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) no lograron actuar frente a la crisis venezolana ni presionar al régimen de Maduro –en especial como lo deseaban algunos gobiernos latinoamericanos más a la derecha del espectro político-. En el caso de la OEA se hizo evidente la dificultad para alcanzar las mayorías requeridas para impulsar iniciativas al respecto, lo que es en parte debido a la exitosa ‘petrodiplomacia’ chavista en el Caribe y en el seno de la organización regional que fundó junto a otros Estados: la ALBA. En contraste, los cambios de gobierno en Argentina y Brasil llevaron a la creación de un nuevo consenso para la suspensión de Venezuela del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 2017, decisión en la cual se enfatiza que mantendrá su vigencia hasta que haya un restablecimiento pleno del orden democrático.

La incapacidad de tomar decisiones frente a la crisis en el marco de las organizaciones regionales ha tenido dos consecuencias claves: 1) la proliferación de mecanismos *ad hoc* para buscar su resolución (y en algunos casos presionar

la salida inmediata de Maduro del gobierno) y 2) un creciente involucramiento de las potencias extrarregionales que han entrado a liderar y fijar la agenda de tales mecanismos (Sanahuja, 2019). Hasta el momento han surgido tres escenarios *ad hoc*: el Grupo de Lima, el Mecanismo de Montevideo y el Grupo Internacional de Contacto. Como producto de esta situación también ha surgido una nueva institución regional que pretende reemplazar a la UNASUR que ha entrado en un acelerado proceso de desintegración, el denominado Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR). Los miembros de esta institución afirman que se ha constituido sin ideologías ni exclusiones. No obstante, uno de los puntos más llamativos de su evento de creación fue el no invitar a Venezuela a hacer parte del mismo, y resaltar su incapacidad de serlo por no cumplir con las garantías democráticas requeridas (Frenkel, 2019).

Ahora bien, México decidió crear **el Mecanismo de Montevideo** junto con Uruguay, Bolivia y la Comunidad del Caribe (CARICOM), el cual promovió una resolución pacífica de la crisis venezolana, sin exigir un ultimátum de fecha para la celebración de nuevas elecciones presidenciales. El mecanismo finalmente ha fallado, debido a la falta de apoyo entre otros países latinoamericanos y sus dificultades para consensuar declaraciones desde su primer encuentro. Uruguay incluso ha decidido respaldar también al Grupo de Contacto liderado por la UE, donde también participan otros

Estados latinoamericanos (Lozano, 13 de febrero de 2019).

El Grupo de Lima fue creado el 8 de agosto de 2017 y está integrado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Santa Lucía y Perú, y es avalado también por Barbados, EE.UU., Granada, y Jamaica. Posteriormente también fue incorporada Venezuela como miembro, aceptando como mandatario al presidente interino Juan Guaidó. Este grupo es considerado como el de la posición más férrea frente al gobierno de Maduro y está bastante alineado con la postura de EE.UU., que asiste también a sus reuniones. Entre sus acuerdos están “el no reconocimiento de la Asamblea Nacional Constituyente, el respaldo a la Asamblea Nacional, la condena a la violación de derechos humanos, el llamado a detener la venta de armas y el apoyo a las sanciones de esquemas como MERCOSUR” (Angelo e Illera, 2019, p. 235). A su vez, el Grupo de Lima ha llevado la discusión de la crisis a escenarios multilaterales como la OEA y la ONU, al tiempo que ha impulsado medidas más fuertes como estrategias para evitar el lavado de activos, el financiamiento de corrupción y terrorismo, y el otorgamiento de préstamos de organismos financieros regionales e internacionales al Gobierno venezolano (Angelo e Illera, 2019, pp. 235-236).

A pesar del discurso ambiguo por parte de sus miembros latinoamericanos, que en sus alocuciones no descartaban una intervención militar como parte de las posibilidades para dar solución a la crisis –lo cual va de la mano con lo manifestado también por EE.UU.–, el Grupo de Lima ha expresado su deseo de dar una solución pacífica a la misma. No obstante, advoca por la implementación de sanciones y de un ‘cerco diplomático’ al gobierno de Nicolás Maduro, al tiempo que insta a todos los actores de la comunidad internacional a reconocer a Juan Guaidó como el presidente legal y legítimo de Venezuela y, por ende, también pide

desconocer el régimen de Maduro, en especial argumentando su carácter dictatorial, la crisis en la que tiene sumida a la población venezolana y el carácter fraudulento de los resultados de las elecciones presidenciales que se han realizado desde la muerte de Chávez, así como la ilegalidad e ilegitimidad de la Asamblea Constituyente. Por eso, exigen la realización de nuevas elecciones presidenciales, enfatizando la necesidad de que sean libres.

El Grupo Internacional de Contacto es liderado por la Unión Europea y en este participan activamente Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Portugal, España, Suecia, Reino Unido, Costa Rica, Uruguay, Ecuador y Bolivia. Este grupo ha manifestado que su compromiso es con una “solución política, pacífica y democrática a través de elecciones presidenciales libres y justas” (Banchón, 9 de mayo de 2019) y con la llegada de ayudas humanitarias con estándares internacionales. El grupo tuvo un comienzo prometedor, primordialmente si se tienen en cuenta ciertos logros en cuanto a la llegada de ayudas, la fijación de un calendario de funcionamiento fijo, el no reconocimiento de Guaidó como posición oficial de la Unión Europea para poder tener una mayor neutralidad en unas potenciales negociaciones y el ultimátum dado a Maduro para la realización de elecciones presidenciales. Pese a eso, ante la falta de resultados frente a su objetivo de lograr unas nuevas elecciones, parece haberse estancado a partir de la segunda mitad de 2019, lo que ha llevado a que el Grupo de Lima recupere el protagonismo en la gestión de la crisis.

b. China, Cuba y Rusia

La creciente multipolaridad del orden internacional se ve reflejada en las múltiples y divergentes posiciones que han surgido frente a la crisis venezolana. Asimismo, esa diversidad de intereses y agendas, especialmente aquellas que defienden el mantenimiento del *status quo* político, permite observar la red de alianzas que

construyó el régimen chavista desde sus inicios y con la que se preparó para una situación de presión internacional como la que se está viviendo actualmente (Arbeláez, 13 de febrero de 2019). En ese sentido, desde su llegada al poder, Chávez buscó una aproximación a grandes potencias como China y Rusia, a la vez que se distanciaba y planteaba una confrontación con EE.UU. Esto iba de la mano con su visión de contribuir a la construcción de un orden global más multipolar –pluripolar, en sus palabras– y también tuvo como uno de sus corolarios la articulación de alianzas con países abiertamente antiestadounidenses como Irán, Irak, Siria y Libia, el aprovechamiento de escenarios internacionales como la OPEP para alcanzar este objetivo, y la fundación de una institución de gobernanza regional junto a otros contradictores de EE.UU. como Cuba y Nicaragua, la cual formuló en directo ‘choque de bloques’ con las organizaciones internacionales que asocia con el liderazgo estadounidense, por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Castro, 2018).

En América Latina, Cuba ha sido el aliado ideológico más importante del régimen desde la llegada de Chávez al poder y fue uno de los co-fundadores de la ALBA. Existe un antecedente histórico de relacionamiento entre Fidel Castro y el gobierno venezolano, a través del apoyo a la Revolución cubana con armas y recursos, dado por el entonces presidente Rómulo Betancourt (1959-1964). No obstante, la relación fue rápidamente rota tras el acercamiento de la isla a la Unión Soviética. Desde entonces, se acusó a Cuba de dar apoyo a las guerrillas en Venezuela durante la segunda parte del siglo XX, así como en otros países de América Latina. Más recientemente, y en cuanto a la relación con Chávez, éste fue invitado y recibido personalmente por Fidel Castro para dictar una charla en la Universidad de La Habana en 1995. En especial, teniendo en cuenta el golpe fallido de 1992 en Venezuela y la popularidad de la que gozaba Chávez en la izquierda venezolana, en una población en

general desencantada con el pobre desempeño económico de los gobiernos democráticos y que en parte veía al Ejército como un posible salvador de la difícil situación económica –que incluía una alta inflación y desabastecimientos, entre otros elementos, que generaron fuertes protestas que fueron violentamente reprimidas (Carrasco, 14 de mayo de 2019).

Con la elección de Chávez para la Presidencia de Venezuela, la relación cubano-venezolana se ha profundizado a través de acuerdos económicos y sociales, primordialmente a partir del envío de petróleo en intercambio por entrenadores deportivos y médicos cubanos. Sin embargo, tales envíos se han reducido en un 50% desde 2012, debido a los problemas de productividad, la caída de los precios del petróleo y el agravamiento de la crisis venezolana (Serbin Pont, 2016). Incluso Reuters el año pasado reportó que Venezuela compró 440 millones de dólares de petróleo para enviar a la Habana en cumplimiento de sus compromisos (Carrasco, 14 de mayo de 2019). Asimismo, el chavismo ha recibido apoyo y asesoría de los cuerpos de seguridad cubanos. Por ejemplo, “con inteligencia civil, militar, y la incorporación de la figura del comisariado político en las unidades de combate venezolano. Ese comisario muchas veces es cubano” (Arbeláez, 13 de febrero de 2019), todo lo cual es interpretado por el chavismo como importante para la seguridad nacional y el mantenimiento del régimen, que se ve a sí mismo como ‘hijo’ de la Revolución cubana (Arbeláez, 13 de febrero de 2019). Por otro lado, de cara a la crisis venezolana, el gobierno de Donald Trump amplió el embargo contra Cuba aduciendo el rol que ha jugado en la misma. En contraste, Canadá ha señalado que el país caribeño jugará un papel en la salida de la crisis. No obstante, aunque Cuba se ha ofrecido a mediar en la crisis, es poco probable que tenga un rol fundamental en la misma, teniendo en cuenta la cercanía ideológica y los beneficios económicos que le representa el mantenimiento del chavismo en el poder (Marsh, 7 de junio de 2019).

En el escenario global, para contribuir a la construcción de un orden más multipolar también se ha impulsado decisivamente la cooperación entre China y América Latina y el Caribe a través de escenarios regionales donde no participa el país norteamericano, como el Foro China-CELAC (Sun, 2015, p. 169). En adición, en el aspecto comercial, la búsqueda de la independencia con respecto a EE.UU. ha significado una redirección de parte de las exportaciones petroleras venezolanas hacia Asia; por ejemplo, alrededor del 18% del total de las ventas venezolanas va a China, si bien –paradójicamente– la mayor parte de las ganancias todavía provienen de las ventas al Estado norteamericano (Romero y Mijares, 2016, pp. 183). En cuanto al aspecto financiero, la relación con China ha significado la posibilidad de independizarse de los condicionamientos de política económico-financiera de organismos prestatarios internacionales ‘occidentales’, pues el Estado asiático ha realizado millonarios préstamos a Venezuela, primordialmente para la extracción petrolera. Así, con 62.200 millones de dólares en préstamos⁸, se ha posicionado como el Estado al que más le presta China en América Latina (Gallaguer y Myers, 2017).

En cuestiones de política exterior, Venezuela ha respaldado la posición de China en cuanto al Tíbet y Taiwán, ha reconocido desde 2004 su estatus como economía de mercado, a la vez que sus posiciones han estado mucho más alineadas con el país asiático en la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG-ONU). Mientras que en el período de Venezuela en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS-ONU) su votación estuvo bastante más alineada con la de Rusia, esto es, en cuestiones claves de seguridad internacional y geopolítica, como se ha mostrado también por medio del decidido respaldo del gobierno chavista a

las acciones militares y diplomáticas de Moscú en la guerra entre Georgia y Rusia en 2008 y en la crisis ucraniana de 2014. Lo que llama la atención es que desde la llegada de Maduro al poder se ha reducido el número de enfrentamientos con las posturas de EE.UU., lo que se ha vinculado con la necesidad de supervivencia del régimen, en particular ante la compleja situación económica y la ausencia de un líder carismático (Mijares, 2017).

Contextualizando, la construcción venezolana de una política exterior ‘revisionista’ o ‘revolucionaria’ se vio favorecida por elementos sistémico-globales y sistémico-regionales como: a) el superciclo de los precios de las materias primas, especialmente con unos altos precios globales del petróleo; b) el (re)ascenso de las potencias emergentes como Brasil y Rusia y de petroestados como Argelia; y c) la reorientación geoestratégica de EE.UU. post 9/11, cuyas prioridades de seguridad se ubicaron en Oriente Medio y en el Asia Pacífico, y en Europa y Asia en cuestiones económicas, lo cual dejó un ‘vacío estratégico’ en la región latinoamericana (Castro, 2019).

En términos de posibles soluciones para la crisis, todos estos puntos permiten comprender la dificultad de transformación de la posición de Rusia, Cuba y China frente a la crisis venezolana en el corto y mediano plazos. En el caso de China, aunque existen rumores de conversaciones con la oposición –diálogos que probablemente estarían encaminados a garantizar los intereses chinos en caso de una transición–, respaldar abiertamente cualquier tipo de intervención o incluso un llamado a elecciones iría en contra de su política de respeto irrestricto del principio de soberanía y no injerencia en los asuntos internos de otros países. Sin embargo, China tampoco permitirá un escalamiento de su propio enfrentamiento con EE.UU. en caso de una invasión a Venezuela, y menos en un momento de grandes tensiones ocasionadas por la guerra comercial que se está desarrollando.

⁸ No obstante, de acuerdo con el gobierno de Maduro, la mayor parte de estos préstamos ya fue pagada (Rosales, 2018, p. 558).

A pesar de lo anterior, y en particular con respecto a las preocupaciones estadounidenses de que China estaría dando 'oxígeno' con sus préstamos e inversiones a los regímenes que van en contra de los intereses de Washington en América Latina, es posible observar que este país asiático ha disminuido la cantidad de apoyo financiero a Venezuela en los últimos años. Es probable que esa decisión se mantenga hacia el futuro, en atención a la percepción de la academia y la ciudadanía chinos respecto a que los dineros destinados a Venezuela han representado un gasto "extravagante de los recursos públicos" (Gedan, 27 de noviembre de 2018). Esa reducción está motivada, además, por los decrecientes envíos de petróleo desde Venezuela, debido a la marcada disminución de las capacidades de PETROBRAS, por lo que la República Popular China ha establecido condiciones con respecto a los rubros en los que se deben emplear los préstamos que otorgue al Estado venezolano. En especial, se ha determinado que una parte de esos dineros debe ser destinada a la mejora de la capacidad de extracción petrolera que, por supuesto, también está encaminada a que Venezuela cumpla con el pago de la deuda que debe realizar en envíos de petróleo a China (Castro, 2019, p. 318).

Por otro lado, frente a un cambio de régimen, Rusia también teme que se desconozcan los créditos que su Gobierno ha otorgado a Venezuela, parte de los cuales han sido destinados a la compra de armas provenientes del país euroasiático que ascienden a 17.000 millones de dólares (Maas, 25 de enero de 2019). Asimismo, la empresa petrolera rusa Rosneft ha realizado préstamos a Venezuela (Golubkova *et al.*, 24 de enero de 2019) o ha aceptado comprar petróleo por adelantado a PDVSA y, en diversas ocasiones, el Gobierno ruso ha permitido a Venezuela la reestructuración de su deuda para aliviarle la carga que esta representa. Esto no ha sido, por supuesto, sin obtener un beneficio económico a cambio, que se encuentra expresado, primordialmente, en las significativas

adquisiciones rusas de petróleo a través de la figura de las empresas mixtas en Venezuela (Álvarez y Huartos, 2019).

Vista desde una perspectiva geopolítica, la crisis venezolana también le da la oportunidad a China y a Rusia de realizar cierto contrapeso a EE.UU. en su vecindario, tal y como lo está haciendo el país norteamericano a China en Asia del Este y a Rusia con la expansión de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacia el este de Europa.

c. EE.UU., Turquía e Irán

El choque entre EE.UU. y Venezuela no representa ninguna sorpresa, dada la construcción del discurso chavista desde sus orígenes en torno a la idea de oponerse al imperialismo estadounidense como medio para lograr el desarrollo del país, de la región y para la precitada consolidación de un mundo mucho más multipolar. Desde 2005, EE.UU. cancela la cooperación en el combate antinarcóticos señalando los incumplimientos de Venezuela, y en 2006 anunció el bloqueo a la venta de artículos y servicios de defensa, declarando que el gobierno de Chávez no había cooperado lo suficiente para combatir el terrorismo global, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Control de Exportaciones de Armas de EE.UU. (Angelo e Illera, 2019, p. 231).

Durante la administración Obama se dio apoyo técnico y financiero a la oposición para fortalecerla, a la vez que se declaró a Venezuela como una amenaza a la seguridad nacional de EE.UU. para posibilitar la aplicación de sanciones económicas a diversos miembros del gobierno chavista. Con la llegada de Trump, se endureció la retórica y ha crecido el número de funcionarios sobre los que recaen las sanciones. También se han diversificado los tipos de sanciones para bloquear posibles fuentes de financiamiento del gobierno de Maduro, por ejemplo, prohibiendo a sus entidades y ciudadanos comerciar con la criptomoneda establecida por el régimen venezolano en 2018

-el petro- y con oro proveniente de Venezuela, ante la financiación del Gobierno andino a través de la venta de este metal precioso.

Recientemente, EE.UU. estableció un embargo 'total' sobre Venezuela para sancionar a aquellos terceros que realicen transacciones con el gobierno de Maduro, lo que parece estar teniendo un efecto decisivo, en tanto compañías de países aliados de Venezuela han cancelado sus operaciones y compras del mismo. Por ejemplo, a pesar de criticar las sanciones por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores turco, el Ziraat Bank (la mayor empresa estatal de capitales en Turquía) suspendió los servicios que presta al régimen venezolano cerrando sus cuentas, y PetroChina, subsidiaria de la China National Petroleum Corp⁹, decidió cancelar la compra de cinco millones de barriles de petróleo al mismo para evitar las sanciones del Tesoro estadounidense (Pérez, 17 de agosto de 2019; Kassai y Kang, 16 de agosto de 2019). En semanas pasadas, una compañía turca ya había sido sancionada tras acusaciones de participar en una operación de lavado de dinero con el gobierno de Maduro (Jaffer, 31 de julio de 2019).

En ese orden de ideas, estas sanciones unilaterales son un fuerte mecanismo de presión, pues para Venezuela las opciones de vender oro y petróleo¹⁰ han escaseado, por lo que Turquía e Irán habían estado entre sus pocas opciones. Pese a esto, el presidente turco, Recep Tayyip Erdogan, dio unas sorpresivas declaraciones de apoyo al gobierno de Maduro durante la última cumbre del G-20, las cuales, sin embargo, reflejan también una mayor coordinación entre Turquía y Rusia en aspectos geopolíticos tras varios meses de choques de Erdogan con la administración de Trump, en particular frente a aspectos claves como el manejo de la situación

en Siria. La relación entre Putin y Erdogan se ha fortalecido también en aspectos como la compra de misiles S-400, incluso frente a las amenazas de sanciones a Turquía debido a las mismas. El mandatario turco, del mismo modo, ha criticado las sanciones impuestas a Venezuela por parte de EE.UU., señalando que afectan los esfuerzos por lograr una salida política a la crisis y podrían empeorar la ya difícil situación económica de los venezolanos (*Anadolu Agency*, 10 de agosto de 2019). Además, Turquía también ha experimentado un mayor grado de autoritarización durante el actual gobierno, lo cual genera un cierto grado de concordancia ideológica con el gobierno de Maduro.

De manera similar, Irán ha manifestado en diversas ocasiones su apoyo a Venezuela, condenando las sanciones y la presión realizada por EE.UU. al gobierno de Maduro. La relación venezolano-iraní se ha fortalecido decisivamente desde la llegada de Chávez al poder hasta el presente, y ha estado caracterizada por su oposición discursiva a EE.UU. (así como las posiciones de respaldo mutuo en los escenarios internacionales, v.gr. con respecto al desconocimiento de Israel, la posición de Palestina y el rechazo a las sanciones que pesan sobre ambos), la cooperación como países de la OPEP, el crecimiento de las relaciones comerciales, y la suscripción de acuerdos de cooperación en áreas como infraestructura, petróleo, gas, educación, energía, tecnología, vivienda, cultura, medio ambiente, deporte e industria, entre otros (Poleo, 5 de agosto de 2014).

Durante su reciente visita a Caracas, el ministro de Relaciones Exteriores iraní, Mohammad Javad Zarif, señaló también que donde sea que EE.UU. hace presencia trae inestabilidad e inseguridad, y que el pueblo de Venezuela sabe cómo conducirse y llevarse bien los unos con los otros (*Telesur*, 20 de julio de 2019). Para EE.UU., una de las mayores preocupaciones con respecto a la relación entre Teherán y Caracas es los vínculos que señala se han venido desarrollando entre Hezbollah y el Gobierno

⁹ La compañía más grande de petróleo en China.

¹⁰ Llama la atención, sin embargo, que las sanciones a Irán y Venezuela han beneficiado las ventas de petróleo ruso, debido a que es del mismo tipo de crudo pesado exportado por esos países (Khrennikova y Andrianova, 16 de agosto de 2019).

venezolano para facilitar la realización de múltiples actividades criminales de esta organización, así como para llevar a cabo sus operaciones y expansión en Suramérica. Hezbolá se encuentra categorizada como una organización terrorista por parte del Gobierno norteamericano y ha sido señalada como la más tecnificada del mundo en operaciones ilícitas que van desde el tráfico de drogas, diamantes y armas, hasta la realización de atentados por medio de bombas (de Azevedo, 2018).

Ahora bien, el reciente embargo estadounidense a Venezuela tuvo una reacción directa por parte de Maduro, quien suspendió su participación en las conversaciones con la oposición que se venían adelantando en Barbados¹¹. A su vez, la alta comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, Michelle Bachelet, señaló que las sanciones podrían exacerbar los efectos de la crisis económica y tener un impacto en los derechos humanos de la población más vulnerable. Bachelet también declaró que tales sanciones son demasiado amplias y no contemplan mecanismos para mitigar tal impacto (Elias, 8 de agosto de 2019).

Sin quitar la opción de la intervención militar de la mesa (que Trump ha señalado vocalmente en diversas ocasiones), el Gobierno estadounidense ha buscado incentivar, igualmente, una rebelión de los militares venezolanos en contra del régimen¹² –incluso se ha reunido con los que se han manifestado en contra del gobierno-. No obstante, resulta bastante difícil la realización de este escenario si se considera que los militares han sido uno de los actores sociales más beneficiados del chavismo, por medio

de amplias prestaciones sociales, ascensos, manejo institucional de lucrativas empresas estatales, entre otros.

Asimismo, una intervención militar no cuenta con un consenso interno en EE.UU., como lo han evidenciado las declaraciones de diversos miembros del Partido Demócrata y las editoriales de importantes medios de comunicación. A pesar de que la salida de Maduro le daría a Trump una victoria que necesita para ganar estados como Florida de cara a su reelección, ésta podría ir en detrimento de una de sus banderas de la campaña pasada: a saber, retirar militares estadounidenses de territorio extranjero, como en el caso del potencial acuerdo con los talibanes, que facilitaría el regreso de soldados de Afganistán. Mientras se da una solución definitiva a la crisis, el gobierno de Trump ha ofrecido apoyo a los países receptores de la migración venezolana y, como se señaló previamente, ha participado activamente en las reuniones del Grupo de Lima.

Ahora bien, las exportaciones de petróleo venezolano a EE.UU. continúan siendo sumamente significativas, pero desde la administración Obama se han incrementado los permisos para la exploración y la explotación de petróleo en el país norteamericano, lo que le ha permitido reducir sus importaciones de este producto, convertirse en uno de los mayores exportadores del mundo y reducir sus precios internamente. Así, en 2012, el 12% del petróleo comprado por EE.UU. provenía de Venezuela, pero se espera que para 2035 esta cifra se reduzca al 3% (Angelo e Illera, 2019, p. 241).

Por otro lado, y en concordancia con la precitada hipótesis de los contrapesos geopolíticos a EE.UU. en América Latina como consecuencia de los que ha realizado en Asia y Europa del Este, Trump señaló en su estrategia de seguridad nacional que la presencia de China y Rusia en la región es una amenaza para los intereses de EE.UU., y que estos países estarían alentando regímenes antiestadounidenses.

¹¹ Previamente se habían adelantado diálogos en Oslo y actualmente la delegación noruega realiza gestiones en Caracas para que el Gobierno regrese a la mesa de negociaciones.

¹² También hay reportes de reuniones supuestamente secretas con Diosdado Cabello, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente venezolana y una figura clave del chavismo, y con otros altos mandos, con los que EE.UU. estaría negociando para la salida de Maduro (Goodman, 19 de agosto de 2019).

4. Efectos de la crisis para Colombia

a. Las migraciones

Los principales efectos de la crisis venezolana para Colombia se pueden circunscribir principalmente a los aspectos migratorios y al ámbito de la seguridad. Ahora, es necesario optar por una perspectiva sistémica y compleja para comprender los efectos domésticos de la crisis política y humanitaria de Venezuela. Esto en la medida en que la complejidad del fenómeno político venezolano genera consecuencias sistémicas para toda la región y con impacto directo para las entidades locales, regionales y nacionales de Colombia.

En principio y con el propósito de referenciar el número de migrantes venezolanos que han generado algún impacto o efecto en Colombia, se parte de las fuentes oficiales del Estado, Migración Colombia y el último CONPES publicado; seguidamente, se utiliza la información presentada en 2019 por los profesores Ronal Rodríguez y Francesca Ramos, quienes como parte de la comunidad académica, articularon diversas fuentes de información que emanaron de la sociedad civil en aras de contrastar las cifras referenciadas oficialmente, además, se relacionan las estadísticas presentadas fundamentalmente por las agencias y programas del Sistema de Naciones Unidas, como ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones, divulgadas en el último trimestre de 2019. Lo anterior con el propósito de contrastar fuentes de información e identificar posibles patrones o relaciones inferenciales entre los tiempos y las estadísticas socializadas.

Es menester considerar que la diversidad de cifras se configura en que el transito diario de migrantes es muy variable, pero consistente en que siempre hay movilidad y, por tanto, constatar la variación de número de migrantes es bastante dificultoso. Además, es clave comprender que el tránsito de migrantes ilegales se realiza por trochas y lugares donde, por supuesto, no hay alguna entidad del Estado colombiano que pueda hacer el registro. Esto conlleva a un nuevo escenario de complejidad: la metodología empleada por estas organizaciones de base para lograr tales hallazgos, lo que no será objeto de análisis en el presente documento, pero es relevante tenerlo en cuenta.

En principio, el CONPES 3950 de 2018, publicado en noviembre del mismo año, establece que Migración Colombia refirió aproximadamente 1.032.016 venezolanos residiendo en territorio colombiano, tomando como línea de cierre el 30 de septiembre de 2018. En los últimos 16 meses, la migración venezolana se había más que quintuplicado, pasando de 171.783 personas en mayo de 2017 a 1.032.016 en septiembre de ese año (Migración Colombia, 2018, citada en CONPES, 2018). Ahora bien, según el último comunicado de informe expedido por Migración Colombia (julio de 2019) se determina que 1.408.055 migrantes venezolanos se encontraban en el país. De esa cifra, 742.390 son migrantes regulares y 665.665 son irregulares (*El Espectador*, 1 de agosto de 2019). Si se toma esta última proposición como un patrón

exponencial de la movilidad, la cifra podría proyectarse mucho más alta.

En contraste, los profesores Rodríguez y Ramos (2019) consideran que, según las últimas aproximaciones, se encontraban en Colombia 1.300.000 venezolanos que pasaron por un punto de registro y aproximadamente 400.000 colombianos retornados, para un total de 1.700.000 migrantes. Además, mencionan la imposibilidad de constatar que según las estimaciones de organizaciones de la sociedad civil aproximadamente habría 2.000.000 de personas que configuran el fenómeno de movilidad humana para finales de 2018.

No obstante lo anterior, el último informe de ACNUR (2019), publicado el pasado mes de junio, establece que la cantidad de refugiados y de migrantes de Venezuela se ha disparado a más de cuatro millones a mediados de 2019. En ese contexto, se estima que los países suramericanos han absorbido la mayoría de la población venezolana en estado de migración, a saber: ACNUR y la OIM estiman que Brasil ha recibido aproximadamente 168.000 migrantes, Argentina 130.000, Ecuador 263.000, Chile 288.000, Perú 768.000 y Colombia algo más que 1.300.000 migrantes venezolanos (ACNUR, 2019).

Este fenómeno migratorio ha sido categorizado y diferenciado por Migración Colombia y delimitado en tipologías por el CONPES 3950, en aras de caracterizar *grosso modo* y de manera general las características diferenciales de la movilidad de venezolanos que ha impactado tanto en el país como en la región. Así pues, el CONPES diferencia al menos cinco tipologías diferenciales para caracterizar a la población migrante, a saber:

Migración de tránsito: como la que comprende que los migrantes utilizan a Colombia como país de paso para llegar a algún otro destino; la migración irregular: como la que utilizan para ingresar al territorio por algún punto no autorizado y, en consecuencia, donde no hay

alguna entidad que pueda registrar el ingreso, por ende, no cuentan con algún documento que acredite su situación; la migración pendular: como la que registran los migrantes que ingresan al territorio por un periodo corto con el propósito de aprovisionarse de bienes de primera necesidad, pero que en cualquier caso no tienen voluntad de permanencia en el país; la migración regular: para quienes ingresan al país por puntos autorizado por Migración Colombia y, en efecto, tienen documentos institucionales y cumplen con los trámites y procesos para su permanencia en el país; y, por último, la migración de retornados: aquellos que guardan algún vínculo previo con Colombia, generalmente tienen nacionalidad colombiana o razones suficientes, como consanguíneos o de hecho para acceder a la nacionalidad (CONPES 3950).

En atención a lo anterior, se destaca que aproximadamente 3.400.000 venezolanos han abandonado su país, más del 10% de la población en los últimos años, según las cifras más conservadoras. En la frontera colombo-venezolana entran y salen de Colombia un promedio de 70.000 venezolanos diariamente por los siete pasos legales, que llegan a registrar picos de hasta 90.000. De ellos, un número que varía entre 2.000 y 5.000 se quedan en territorio colombiano cada día, sin olvidar que por la falta de documentación una cantidad similar o mayor se ve obligada a realizar el paso irregularmente, lo cual evidencia uno de los fenómenos de movilidad humana más importantes del mundo. Colombia es el Estado más comprometido pues absorbe el 50% del flujo migratorio venezolano y es paso obligado de más del 40% restante. Más de 1.000.000 de ciudadanos venezolanos han cruzado la frontera para radicarse en Colombia en los tres últimos años, a los que se suman los más de 400.000 colombianos retornados y los casi 700.000 venezolanos que atravesaron el territorio nacional en tránsito a los países del sur, solamente entre enero y octubre de 2018 (Rodríguez y Ramos, 2019, pp. 547-548).

Ahora bien, en Colombia el largo conflicto armado ha generado cierta sensibilidad institucional del Estado para atender asuntos humanitarios, en consecuencia, hay avances en el conocimiento y la forma para afrontar problemas de primera necesidad en el marco de asuntos humanitarios, por lo que, de alguna manera, en general, las entidades locales y regionales han sido perceptivas frente a los problemas de los migrantes.

No obstante, la escasa y casi rescindida política estatal migratoria ha generado problemas y, de cierto modo, trasladado la responsabilidad directa a municipios y departamentos, los cuales no cuentan con adecuada formación de sus funcionarios, ni con recursos económicos suficientes para atender los problemas que acarrean los procesos migratorios. En efecto, la ausencia de una política integral y de normas marco idóneas para afrontar la cuestión, han generado y generan incertidumbre en los gobiernos locales y regionales. Tal incertidumbre ocasiona unos espacios de maniobra que han sido llenados con la discrecionalidad de las autoridades, pero tal margen de actuación no ha socavado o no ha logrado apuntalar los problemas migratorios, por ejemplo, como una oportunidad para construir programas de integración y atención que reconozcan las necesidades propias de los venezolanos en estado de migración y en articulación con los intereses colombianos.

Sin embargo, la Constitución Política de 1991 y los gobiernos de Santos y Duque han diseñado estrategias de choque para administrar el impacto migratorio. Empero, en ocasiones se perciben como modelos paliativos que no abordan de forma estructural y de fondo los posibles escenarios del problema migratorio. En esa línea, los andamiajes institucionales de Colombia para afrontar el asunto se mueven en marcos normativos que empiezan por la Carta Magna, en cuyo artículo 100 se instituye que:

Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

De esta forma, se establece el marco general que se desarrolló a través del siguiente régimen:

- Decreto 1239 de 2003: por medio el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración como un órgano para la coordinación y orientación en la ejecución de la Política Integral Migratoria del país.
- Ley 1203 de 2008: por medio de la cual se aprueba el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador, firmado en Bogotá, el 24 de agosto de 2000.
- Documento CONPES 3603 de 2009: por el cual se establece la Política Migratoria.
- Documento CONPES 3950 de 2018: por el cual se establece una estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.
- Ley 1465 de 2011: por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expedirán normas para la protección de los colombianos en el exterior.
- Decreto 4976 de 2011: por medio del cual se reglamenta el Fondo Especial para las Migraciones del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones.
- Decreto Ley 4062 de 2011: por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia como única autoridad migratoria del país.

- Decreto 0834 de 2013: por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia.
- Decreto 866 de 2017: por el cual se expide el reglamento del sector salud y protección social en cuanto al giro de recursos para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos.

Aunado a lo anterior, el presidente Duque firmó la Resolución 8470 del 5 de agosto de 2019,

por la cual se otorga la nacionalidad a niños y niñas hijos de venezolanos migrantes que nacieron en el territorio nacional a partir del 19 de agosto de 2015 y que actualmente se encuentran en riesgo de configurarse como apátridas (Presidencia de la República de Colombia, 5 de agosto de 2019).

De todo lo anterior, se extraen específicamente las diversas tipologías de permisos institucionales para los migrantes venezolanos de la siguiente manera:

Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF)

- **TMF 1:** de febrero de 2017 a febrero de 2018
1.624.915 ciudadanos de frontera beneficiados
- **TMF 2:** de noviembre de 2018

Permiso Especial de Permanencia (PEP)

- **PEP 1:** del 3 de agosto y el 31 de octubre de 2017
(Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores)
68.875 migrantes venezolanos beneficiados
- **PEP 2:** del 6 de febrero y el 7 de junio de 2018
(Resolución 740 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores)
112.597 migrantes venezolanos beneficiados
- **PEP 3 o PEP RAMV:** del 2 de agosto al 21 de diciembre de 2018
(Decreto 1288 de 2018)
255.462 (aprox. a 12/12/2018) migrantes venezolanos beneficiados

Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos (RAMV)

- **RAMV:** del 6 de abril de 2018 al 6 de julio de 2018
(Decreto 542 de 2018)
442.462 migrantes venezolanos beneficiados

Fuente: Rodríguez y Ramos, 2019, p. 569.

Además de lo anterior, el enfoque privilegiado desde el año pasado ha sido sustentado en tres ejes de acción: 1) seguridad y control en las fronteras; 2) solidaridad y protección de derechos humanos a migrantes y retornados; y 3)

desarrollo económico y atención a retornados. Asimismo, se amplió el término para acceder al PEP y fueron otorgados 112.567 permisos hasta junio de 2018. En materia de seguridad y control de fronteras, se aumentaron los controles

migratorios, se fortalecieron los operativos de seguridad y se incrementó el pie de fuerza a 2.150 efectivos de seguridad. Otras medidas incluyeron el fortalecimiento de controles a empresas que contratan migrantes, la suspensión de la TMF y el fortalecimiento de Migración Colombia tanto en lo que atañe a su capacidad tecnológica como a su personal.

Con el objetivo de mejorar la coordinación interinstitucional en materia de control fronterizo, el Gobierno creó el Grupo Especial Migratorio (GEM) conformado por la Policía Nacional, el ICBF, la DIAN y Migración Colombia. El grupo tiene como objetivo ejercer control sobre el adecuado uso de instrumentos migratorios como la TMF y el PEP, recuperar espacios públicos ocupados por migrantes y retornados en condición de calle, controlar el contrabando y proteger menores en condición de abandono o separados de sus padres (Banco Mundial, 2018, p. 54).

En contraste con todo lo anterior, los efectos de la migración venezolana para Colombia han sido sistémicos y han trascendido las capacidades institucionales. La migración está poniendo presiones significativas en las instituciones, los sistemas de provisión de servicios, el mercado laboral y las dinámicas sociales de las áreas receptoras. Estas incluyen: (i) la mayor exigencia de capacidades de articulación, coordinación y respuesta de las instituciones nacionales y locales; (ii) el desbordamiento de la demanda por servicios como salud, vivienda, educación, protección social y agua y saneamiento, entre otros; (iii) el aumento acelerado de la demanda de trabajo, la cual afecta los niveles de empleo, su calidad y salarios; y (iv) el afloramiento de tensiones entre la población local y migrantes, explicado por la mayor competencia por recursos ya de por sí escasos (Banco Mundial, 2018, p. 13).

Igualmente, las dinámicas y las lógicas en constante transformación han hecho de la actividad migratoria un fenómeno de enormes complejidades. Por ejemplo, la migración venezolana no

se ha distribuido de manera homogénea en el país, sino que se ha concentrado en seis ciudades: Bogotá (15,6%), Barranquilla (8,6%), Cúcuta (6,1%), Medellín (4,1%), Cartagena (3,8%) y Cali (2,6%). Aunque una mayor densidad genera presiones para la dinámica de cada ciudad en materia de desempleo y gasto público para atender necesidades como salud y educación, también representa una oportunidad en materia de productividad en algunas ciudades. De acuerdo con la Gran Encuesta Integrada de Hogares, la población venezolana en edad productiva con niveles educativos más altos está llegando principalmente a Bogotá, Cali y Medellín. Por lo tanto, estas ciudades se están viendo beneficiadas por una mayor proporción de mano de obra calificada que podría traducirse en cambios positivos en productividad en el corto y mediano plazos.

El caso de Cúcuta en materia de desempleo es particularmente preocupante. Los datos recientes muestran que el desempleo total en la ciudad aumentó de 14,9% en 2017 a 16,7% en junio de 2018, presionado principalmente por el fuerte incremento en el desempleo de la población venezolana. Asimismo, en Medellín, durante el primer semestre de 2018, se observó un aumento en la tasa de desempleo, mucho mayor entre la población venezolana, explicado principalmente por una fuerte caída en la demanda laboral. Por el contrario, parece que el mercado laboral de Barranquilla ha logrado absorber, mejor que otras ciudades, gran parte de la población económicamente activa migrante (FEDESARROLLO y ACRIP, 2018, pp. 4 y 5).

En contraste, el 17 de septiembre de 2019, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) presentó las últimas cifras del mercado laboral por estatus migratorio, las cuales permiten evidenciar un aumento significativo en términos porcentuales en el desempleo en las diferentes ciudades que están absorbiendo la población migrante con respecto al año inmediatamente anterior. Es así como, por ejemplo, en Bogotá la tasa de desempleo de los venezolanos se ubica

en 21,7%, en Barranquilla en 15,9% y en Cúcuta en 24,9%.

A ello se suma que si interpretamos de forma proporcional los datos esgrimidos por el CONPES 3950, municipios como Maicao, Cúcuta, Villa del Rosario y Arauca reciben un número porcentual exageradamente alto frente a su capacidad de absorción o de recibimiento de migrantes. Esto, por supuesto, agudiza los problemas locales, como la atención de salud en asuntos de urgencias, la capacidad de las instituciones educativas para recibir niños y niñas en sus establecimientos, entre otros. Sobre esos últimos aspectos, el CONPES esboza que la atención en salud para asuntos de partos normales y por cesárea sumaría en promedio 5.342.983 millones de pesos, el déficit habitacional en municipios como Uribia asciende al 97%, en Maicao al 81% y en Riohacha al 71,5%, entre otros.

Así mismo, es de gran preocupación y exige el tratamiento inmediato del Estado la estimación de que puede haber hasta 513.000 migrantes venezolanos en edad escolar en el país. De acuerdo con datos de Migración Colombia a junio de 2018, el 38% de los migrante tienen entre 0 y 18 años, por lo que representan el grupo poblacional de mayor tamaño. De estos, casi el 40% se estima son niños entre 0 y 5 años. La potencial demanda educativa en educación básica y media (6 a 17 años), por tanto, puede llegar a más de 233.000 estudiantes y para el sistema educativo eso significaría un impacto difícil de asimilar. El sistema educativo podría haber absorbido hasta 164.000 estudiantes migrantes y retornados, aunque los aumentos de matrícula registran cambios mucho más pequeños, lo que parece indicar que la mayoría están fuera del sistema educativo. En efecto, se estima que al menos 70.000 niños migrantes irregulares se encuentran por fuera del sistema educativo (Banco Mundial, 2018, pp. 97 y 98).

Los impactos en la pobreza y la empleabilidad han sido directos e inmediatos. Las

consecuencias en la pobreza pueden explicarse por la incapacidad de mercados laborales locales para ajustarse a la afluencia de migrantes en el corto plazo. En este sentido, un aumento del 1% en la tasa de inmigración que arribó en los últimos 12 meses induce un declive de dos puntos porcentuales en las tasas de ocupación. Por su parte, el cambio en la oferta laboral causado por el aumento de la migración puede motivar la generación de empleo por fuera del sector formal debido a las restricciones impuestas por mínimos salariales y la necesidad de la población migrante de generar ingresos de manera inmediata (Banco Mundial, 2018, p. 81).

Así entonces, se han engrosado progresivamente los índices de desempleo en los municipios más afectados por la migración con vocación de permanencia. Esto se ha configurado como uno de los problemas que más han afectado a los municipios pequeños, pues tampoco se han promovido, a nivel local ni desde lo nacional, la construcción de políticas de integración social y la fundamental creación de protocolos de caracterización poblacional, en aras de identificar los eventuales aportes al quehacer comunitario con los que podría contribuir la población migrante.

En los ámbitos cultural y social, los efectos son perceptibles, pero siempre hay resistencias o grupos de la sociedad civil que promueven estrategias de sensibilización social para el recibimiento de migrantes venezolanos. Entonces, incluso cuando la migración ha generado impactos negativos como el incremento de población en condición de vulnerabilidad o una mayor percepción de inseguridad, se ha percibido mayoritariamente sensibilidad institucional de cara al fenómeno (Banco Mundial, 2018, p. 83).

Ahora bien, los gobiernos locales tienen importantes retos y desafíos para afrontar y administrar el fenómeno migratorio que pareciera no tener reversa a corto plazo. En ese contexto, es fundamental asimilar que gran parte de los migrantes sedimentaran su vocación de permanencia en el país. En principio y tal como se

acotó anteriormente, el primer paso es identificar a la población migrante. Es menester conocer las labores o los saberes de hacer que tienen los venezolanos ubicados en los municipios y regiones colombianos, lo que facilitaría su inclusión en proyectos de desarrollo industrial, agrícola o de cualquier índole que la demanda y las necesidades locales exijan.

Aunado a las estrategias de caracterización poblacional y en relación a la información del RAMV, se puede interpretar que las cifras de población de grupo etario evidencian que la población migrante venezolana es mayoritariamente joven. En particular, se observa que se encuentran contabilizadas casi 230.000 personas entre los 20 y 39 años. Este segmento corresponde a aproximadamente el 52% del total del registro contenido en el CONPES 3950, lo cual denota que la mayoría son personas en edad de explotar su fuerza laboral. Entonces, podrían engrosar y fortalecer la clase trabajadora, diversificar labores y promover el desarrollo de los mercados y, así, incrementar las capacidades de consumo.

En suma, habrá que diseñar políticas de largo aliento que permitan una inclusión social de los migrantes y promover estrategias de convivencia pacífica entre la diversidad cultural; ello conduciría a apuntalar un proyecto común entre migrantes y nacionales colombianos, que redundaría en bienestar social para las regiones y los municipios.

b. Problemas de seguridad

En Colombia no existen estudios que den cuenta de la relación entre crimen y migración. Eso se explica porque la migración masiva es un fenómeno reciente y también por la dificultad de acceder a datos confiables sobre flujos migratorios e información delictiva. Si bien actualmente la percepción de inseguridad se ha vinculado con el proceso migratorio de venezolanos, esta no se sostiene con una lectura sólida de los datos (FIP, 2018, p. 23). Sin embargo,

a pesar de que no existe un estudio con rigor sobre las variables inherentes y dependientes entre crimen y migración, contamos con las estadísticas y acercamientos a los problemas de seguridad en términos de percepción y de ejecución de acciones delictivas, que permiten inferir algunas dinámicas y lógicas que impactan el problema de seguridad en Colombia.

Por lo anterior, se puede inferir que la migración ha alimentado dinámicas como el reclutamiento forzado y la trata de personas que, en un contexto de posconflicto como el colombiano, pueden alimentar la inestabilidad en áreas fronterizas. Otras vulnerabilidades como la explotación sexual, la desprotección de niños y la separación de sus padres, y la violencia intrafamiliar y de género, aumentan los factores de riesgo de violencia y crean dinámicas favorables para el incremento de la inseguridad en el mediano plazo. Los episodios de xenofobia, aunque localizados y minoritarios, se han caracterizado por altos niveles de violencia en contra de los migrantes y retornados (Banco Mundial, 2018, p. 83). De tal manera que, tanto la convivencia pacífica como la seguridad estructural en Colombia sí han sido impactadas por la migración.

Fue hacia el segundo semestre de 2015 cuando, tras la masiva expulsión de colombianos por parte del gobierno de Nicolás Maduro, se empezaron a evidenciar noticias negativas de los migrantes, independientemente de que fueran venezolanos, colombo-venezolanos o colombianos que retornaban al país. Esta percepción mantuvo una constante entre 2017 y principios de 2018 y estuvo caracterizada por señalar que la migración venezolana generaba aumentos en la actividad delictiva, especialmente en delitos como homicidio, hurto y contrabando. También se generó un imaginario negativo sobre los venezolanos en los lugares de arribo (FIP, 2018, p. 10).

Las encuestas de percepción ciudadana de las principales ciudades del país señalan que, entre

2016 y 2017, la proporción de la población que se siente insegura con la llegada de los venezolanos ha venido aumentando. En Cúcuta, el 66% de la población considera que esta migración representa una amenaza para la ciudad (Cúcuta Cómo Vamos, 2017, citada por Ríos Tangua, 25 de marzo de 2018). En Riohacha, una parte de los empresarios sostiene que los altos niveles de delincuencia en los sectores comerciales se explican por el aumento de los migrantes venezolanos (Cámara de Comercio de La Guajira, 2017, en FIP, 2018).

Las capturas de ciudadanos venezolanos durante los últimos tres años han estado relacionadas, principalmente, con delitos contra el patrimonio, la seguridad pública y la integridad personal. Los venezolanos han sido capturados principalmente por hurto a entidades comerciales, hurto a personas, tráfico o porte de estupefacientes, lesiones personales y tráfico o porte de armas. Los lugares que concentran el mayor número de venezolanos capturados son Bogotá (27%), Cúcuta (22%), La Guajira (7%), Barranquilla (7%) y Bucaramanga (4%) que, además, concentran el mayor número de ciudadanos venezolanos residentes en el país. Es posible que el incremento en las capturas de venezolanos no solo se explique por el aumento del flujo migratorio, sino también por una mayor focalización de la policía en esta población debido a su afán de responder a las demandas de los ciudadanos, que en muchos casos están fundamentadas en la estigmatización de los migrantes (FIP, 2018, p. 23)

Ahora, por su parte, el impacto en las fronteras se ha circunscrito a temas como el narcotráfico –en el que juega un papel importante el aislamiento de Venezuela de la comunidad policial internacional–, el crimen organizado, el contrabando de gasolina, la minería ilegal con oro, diamantes y coltán, la extorsión y los secuestros, el control de cambio y lavado de dinero y, finalmente, las disputas por el control de pasos ilegales por grupos como Los Rastrojos, el Clan del Golfo, el Ejército Paramilitar del

Norte de Santander y el Frente Germán Velasco Villamizar del ELN (Jácome, 2017, p. 18).

La cocaína colombiana está cruzando la frontera con Venezuela a través de tres ejes principales: directamente desde el centro de producción en el Catatumbo, con dirección hacia Táchira y Zulia; a través de los Llanos Orientales colombianos, hacia Apure; y a lo largo de los ríos entre ambos países, verdaderas autopistas en medio de las junglas que se internan en el estado sureño del Amazonas. El contrabando de gasolina, en gran medida ejecutado por el ELN, es otro de los focos que se han detectado en la región. Un litro de combustible venezolano de 95 octanos tiene un costo de seis bolívares, lo que en dinero colombiano representa 0,25 pesos. Sin embargo, en la frontera es comercializado por 6.000 o 7.000 pesos (169.956 bolívares). Por otro lado, en los estados Amazonas y Bolívar, al sur de Venezuela, el ELN y las disidencias de las FARC-EP aprovechan la riqueza del suelo para extraer oro y coltán y llevarlos a Guainía y Vichada, en límites con Colombia. Una vez más, esto se lleva a cabo con la complicidad del ejército venezolano y sometiendo a las comunidades indígenas que históricamente han ocupado esta región (*Insight Crime*, 2018, pp. 53-54).

En el marco del conflicto armado, la frontera colombo-venezolana siempre ha sido un tema sensible, pues los grupos insurgentes colombianos, como las disidencias de las FARC-EP y el ELN, han operado estratégicamente desde la frontera en aras de lograr un resguardo rápido y seguro. Es así como *Insight Crime* (2018) sostiene que quizás el principal grupo colombiano que opera actualmente en territorio venezolano es el ELN. Por más de 30 años, muchos líderes y combatientes del ELN se han establecido en los estados venezolanos de Apure y Zulia, y recientemente se han expandido a Táchira y Amazonas. La división más aguerrida del ELN, el Frente de Guerra Oriental, tiene bases en Apure y su departamento gemelo en Colombia, Arauca. Según fuentes militares colombianas, hasta el 90% de la logística y el poder de lucha

del Frente de Guerra se encuentra en Apure. También se ha confirmado la presencia del ELN en los municipios venezolanos de Páez, Rómulo Gallegos y Muñoz, donde los guerrilleros llevan a cabo operaciones de contrabando.

En esa misma línea, la FIP (2018) ha recolectado información que evidencia que en zonas como Arauca, Vichada y Norte de Santander, se está presentando un fenómeno de reclutamiento de población venezolana por parte de los actores armados (principalmente las disidencias de las FARC-EP en proceso de consolidación y fortalecimiento). A esta población la vinculan como informantes y combatientes, y la utilizan para el microtráfico y el transporte de droga hacia Venezuela. En Vichada, los venezolanos son utilizados para la explotación de las minas ilegales que controlan las disidencias. Y, en algunas zonas rurales, han sido utilizados para la producción de cocaína.

En el marco de amenazas soberanas y nacionales desde el régimen venezolano, se ha concebido que, en el caso de Colombia, la estrategia más adecuada para alcanzar la seguridad es una política militar defensiva, toda vez que el equilibrio entre la ofensiva y la defensiva favorece la posición que ha sido asumida por el gobierno colombiano –actitud estratégica defensiva– a lo largo de sus relaciones bilaterales con Venezuela –pese a la conflictividad de este último– y que se puede argumentar con la variación porcentual del gasto de defensa entre los años 2008-2016 (Martínez y Cabrera, 2019, p. 538).

En todo caso y como lo afirma el profesor Badran (2019), es claro que cualquier escenario de transición que implique el uso de la fuerza por medio de un conflicto interestatal, intraestatal o intraestatal internacionalizado, difícilmente generará los resultados esperados y, por el contrario, será el punto de inflexión para la justificación de la acción armada de potencias extracontinentales, el recrudecimiento del conflicto y la consolidación en el poder

por parte del oficialismo bolivariano. Esto sin mencionar el desequilibrio estratégico existente en materia de capacidades militares entre Colombia y Venezuela, que aventaja a este último y disuade al primero de una acción directa o indirecta por las armas. En ese sentido, las mejores alternativas son y siempre han sido la política y la diplomática.

c. Diplomacia de Colombia y riesgos de la crisis de Venezuela

Colombia ha venido liderando –en el contexto del Grupo de Lima– el cerco diplomático a la dictadura de Nicolás Maduro y ha buscado impulsar al interior de la OEA y la ONU sanciones en contra de dicho régimen por violaciones flagrantes a los derechos humanos. Además, la diplomacia colombiana logró la reactivación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR (11 de septiembre de 2019, en el seno de la OEA). Sin embargo, el exceso de activismo de la política exterior colombiana –en lo que se llamado “la venezolanización” de la misma– puede representar una gran riesgo para la seguridad de nuestro país en corto y mediano plazos. Sobre todo porque el gobierno de Duque le ha apostado sólo a un sector de la oposición venezolana y, en sus cálculos, cuenta con el respaldo político y militar de EE.UU. Infortunadamente, la política exterior de Donald Trump es totalmente errática, volátil y marcada por una irresponsable improvisación. Para muestra un botón: le acaba de quitar el respaldo a los kurdos del norte de Siria, quienes fueron sus aliados en contra de los terroristas del Estado Islámico y los ha dejado a merced de la ofensiva militar del régimen autoritario de Erdogan. Por tanto, nuestros tomadores de decisión no pueden ser tan ingenuos y confiar a ciegas en el respaldo incondicional de una administración norteamericana que cambia de opinión como la dirección del viento. Tal situación pone que en un estado de vulnerabilidad la seguridad nacional de Colombia por su situación de vecindad y la espiral de tensiones estructurales con el régimen

de Maduro. Las Fuerzas Militares tendrían que soportar el peso de la carga en un escenario grave de escalamiento de un conflicto militar en la frontera, producto de la externalización de la crisis por parte del dictador, a fin de desviar la atención doméstica hacia un enemigo externo.

Venezuela es percibida hoy como una fuente de inestabilidad que puede poner en peligro la seguridad regional. Al mismo tiempo, se ha convertido en un tablero geopolítico y geoeconómico de las grandes potencias, en donde Estados Unidos, Rusia y China han venido desplegando sus estrategias para velar por sus intereses. No obstante, como en ocasiones anteriores, los gobiernos de chino y ruso han rechazado todo intento de interferencia externa sobre el régimen y prácticamente quedan como los únicos salvavidas políticos y económicos del PSUV. Si bien Maduro ha intentado evadir el aislamiento internacional apelando a los No Alineados, a los aliados de la OPEP y a la exploración de nuevos mercados para los hidrocarburos en Asia, esta doble coyuntura crítica, doméstica e internacional, debe ser abordada con suma minuciosidad analítica, porque representa un telón de fondo muy distinto al de las crisis anteriores. Entraña, como nunca antes, enormes riesgos para la seguridad regional, para el contexto de construcción incipiente e inestable de la paz en Colombia, e incluso se entremezcla con interacciones crecientemente conflictivas entre grandes potencias del nivel global, como lo son EE.UU. en la era Trump, de un lado, y China y Rusia, del otro. La relevancia de este fenómeno trasciende fronteras por sus efectos geopolíticos y conexiones transnacionales en múltiples campos como el político-diplomático, el económico y el de la seguridad y la defensa.

Además, Maduro ha venido atizando el nacionalismo en contra de Colombia, en la medida en que la culpabiliza como fuente de todos los males que Venezuela padece, a fin de crear una cortina de humo sobre los problemas nacionales. En particular, señala que los colombianos de la frontera son responsables de la inseguridad

por ser paramilitares, y del desabastecimiento y la baja cotización del bolívar por ser contrabandistas. Actualmente, Maduro enfrenta grandes problemas de legitimidad internacional y doméstica a raíz del escaso reconocimiento y el rechazo mundial por la forma en que se reelegió en mayo de 2018. De allí que pueda continuar fortaleciendo –en forma discursiva– la figura del enemigo externo contra Colombia, lo cual podría conducir a un escalamiento de las fricciones entre ambos países y llevarlos a una peligrosa materialización de la hipótesis de guerra, que desde hace algún tiempo está al acecho.

En efecto, uno de los escenarios políticos en donde cobran gran significado las políticas simbólicas es en la política exterior. El concepto de las políticas simbólicas se basa en la diferencia entre las acciones concretas y su recepción específica por diferentes grupos o, como lo plantea Edelman (1976), entre la política como un espectáculo y la actividad política. En este sentido, se pueden comprender las políticas simbólicas como la tentativa de un gobierno para influir en la percepción que determinados grupos de ciudadanos tienen sobre sus acciones. Las políticas simbólicas son efectivas en un plano discursivo, es decir, son escogidas más por la imagen que proyectan ante la opinión pública que por sus efectos. En tal sentido, la política exterior constituye un campo político tradicionalmente simbólico, ya que puede conducir al escalamiento de tensiones externas como reacción a supuestos grandes perjuicios o agravios que sufre la nación por la acción de fuerzas foráneas, cuyo objetivo inmediato es la cohesión interna alrededor de un gobierno o de un líder populista. Desde esta perspectiva, sirven de apoyo a la retórica nacionalista y contribuyen a desviar la atención de la sociedad respecto a resultados políticos adversos.

Durante su campaña, Duque mantuvo un discurso de confrontación y condena al régimen de Maduro, en cuyo contexto recalca la denuncia que presentó en su contra ante la Corte Penal Internacional por crímenes de lesa

humanidad. Además, Duque, de las entrañas del uribismo, ha mantenido una relación estrecha con el sector más radical y conservador de la oposición venezolana, en donde se destacan figuras como María Corina Machado y Leopoldo López. De allí que Lilian Tintori –esposa del opositor López en prisión– expresara en un video del 17 de junio de 2018, día electoral de segunda ronda presidencial en Colombia: "Venezuela vive una emergencia humanitaria que no se debe repetir un ningún país de la región, en ningún país del mundo. Los derechos humanos no tienen frontera, por eso vota por la justicia y la libertad, vota por Duque". Es más, la primera visita al exterior que hizo el Presidente electo, a finales de junio, fue a Estados Unidos. Se reunió con el secretario de Estado, Mike Pompeo, la directora de la CIA, Gina Haspel, y el asesor de seguridad de Trump, el defenestrado John Bolton. Los temas fueron seguridad, narcotráfico y cultivos ilícitos, relaciones comerciales y, especialmente, Venezuela. En consecuencia, tales asuntos se han convertido en el eje de las relaciones del gobierno de Duque con EE.UU.

Desde esta perspectiva, Duque ha desplegado un liderazgo regional –obviamente, bajo la égida de Estados Unidos– para presionar el cambio de régimen en el país vecino, con lo cual –allí radica el temor que genera– podría ceder a la tentación de ideologizar nuevamente las relaciones con Venezuela, tal como lo hizo su mentor, Álvaro Uribe, cuando coincidieron (2002-2006-2010) sus dos mandatos presidenciales con la presidencia de Chávez en Venezuela (Pastrana,

2011). Sin embargo, Colombia no tiene ni las capacidades materiales ni ideacionales para desempeñar dicho rol. Por el contrario, le puede brindar en bandeja de plata el pretexto ideal a Maduro para externalizar la crisis mediante una confrontación militar con Colombia. Sobre todo porque en varias ocasiones Trump ha mencionado la posibilidad de invadir a Venezuela y Colombia ha sido vista, desde los tiempos de Chávez, como la retaguardia o el portaviones de una eventual invasión norteamericana.

La última elección de Maduro ha cerrado todas las puertas para una salida negociada y las fuerzas de oposición tienen la esperanza de que la solución venga de afuera. Por su parte, Duque está enfrentando muchos retos internos en Colombia relacionados con la suerte del proceso de paz. Si fracasa la implementación de los programas que están en marcha, se generarán aún más deserciones de guerrilleros que se han desmovilizado y muchos de ellos podrían engrosar las filas de los GAO tradicionales y residuales que han comenzado a copar los territorios dejados por las FARC-EP. Actualmente, existe el temor respecto a que las disidencias farianas se estén reagrupando y reclutando combatientes para la refundada guerrilla. Entonces, la unión de un conjunto de factores podría desatar una tormenta perfecta, tales como una paz fallida en Colombia, la continuidad de una política exterior de confrontación en contra del gobierno venezolano y un régimen dictatorial como el de Maduro, que está acorralado y a la espera de un pretexto para externalizar la crisis con Colombia.

5. Posibles escenarios

a. La continuidad del régimen

Durante la coyuntura vigente, puede establecerse que la permanencia del régimen político venezolano, encabezado por el PSUV, parece el desenlace a mediano plazo más probable. Aún con la muerte, el exilio impuesto o la dimisión voluntaria como líder máximo del partido oficialista, la desaparición política de Maduro para nada garantiza la transición de poder en el Estado objeto de este análisis. Como se expuso en el primer segmento, el PSUV ha logrado la captura de las instituciones esenciales y los órganos principales del Estado, y a pesar de los esfuerzos de la Asamblea Nacional y de los opositores y delegados del gobierno interino de Juan Guaidó por crear un sistema de gobierno paralelo y de política exterior, las funciones administrativas, regulatorias, fiscales y coercitivas siguen fácticamente al comando del PSUV.

Pronto se terminará el periodo asignado a Guaidó como presidente encargado de la Asamblea y deberá entregar la representación ejecutiva a otra figura de la oposición, lo que invita a muchos a pensar que se reducirá ostensiblemente el *momentum* o clímax logrado a inicios de 2019 en materia de impacto mediático interno y externo a favor de los opositores y del cambio de régimen. Por no hablar de un presunto agrietamiento de la cohesión interna de la coalición opositora y del daño que han causado las denuncias sobre el presunto desvío de recursos de ayuda externa por parte de funcionarios de la oposición, aunque Guaidó

intentó atajar el problema separándolos de sus cargos. Si bien las filas del chavismo también estarían siendo objeto de una presunta estrategia de división calculada por combinación de esfuerzos de la delegación estadounidense y de la delegación diplomática de la oposición venezolana, quienes presuntamente estarían tratando de convencer a líderes del PSUV, como Diosdado Cabello, de pactar en secreto una solución para sacar a Maduro del poder y darle vía libre a unas elecciones presidenciales por conveniencia recíproca –intereses electorales del líder secundario del chavismo–, una consumación de autogolpe o traición parece por el momento poco factible debido al mutuo control dentro de las filas del oficialismo –apoyado por inteligencia cubana– y la amplia base de cúpula militar con todas las prebendas que les ha entregado el PSUV y que se expusieron en el apartado correspondiente.

b. La transición: por desgaste o negociación

El gobierno de Iván Duque, en conjunto con los de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú, decidió reconocer al asambleísta Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela, siguiendo el llamado previo del vicepresidente de EE.UU., Mike Pence, de desconocer al presidente Nicolás Maduro y apoyar una transición de gobierno. El canciller Carlos Holmes Trujillo afirmó que se trata de un reconocimiento

internacional “legítimo” basado en el artículo 233 de la Constitución de Venezuela, compartiendo la tesis de la oposición de que existe una falta de gobierno por la mala gestión y la escasa legitimidad de la reelección de Maduro. Empero, los constitucionalistas señalan que el acto de Guaidó fue ilegal porque el mencionado artículo aclara que la Asamblea Nacional solo puede sustituir temporalmente al Presidente cuando exista una “falta absoluta”, especificada en cuatro situaciones: una renuncia del presidente, su muerte, su destitución por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) o una revocatoria por mandato popular. Ninguna se aplica en este escenario y ello dificulta un reconocimiento mayoritario y emblemático para los 194 Estados del actual sistema internacional. Es un problema de interpretación constitucional que también conocen las FANB y que, más que lealtad por convicción hacia Maduro, parece guiar su apego a la defensa de la Constitución bolivariana en vigor y, por ende, al régimen oficial.

En lo concerniente a la crisis subregional que ha producido la crisis económica, política y de seguridad de Venezuela, el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, ha evitado dar su favorabilidad al gobierno de Nicolás Maduro en cabeza del PSUV o al gobierno interino del diputado opositor Juan Guaidó y ha llamado prudentemente a una “solución política incluyente basada en el diálogo”. Esta parece ser la óptica que ha animado a países como Noruega a mediar en las aproximaciones a pesar de las prevenciones mutuas de las partes. Y si bien se empantanaron las aproximaciones entre oficialismo y oposición en Barbados durante octubre de 2019, la mediación de los noruegos ha sido a la fecha la más concreta posibilidad de cimentar una base para el diálogo comprometido. No obstante, los esfuerzos de un solo país resultan insuficientes ante la complejidad de los contextos interno y externo. El mismo Guterres reconoce que el actual sistema internacional atraviesa por una crisis del multilateralismo, lo que hace caótico al multipolarismo,

sin mecanismos de cooperación robustos, de modo que no contribuye a la paz ni a la seguridad internacionales.

Es muy difícil pensar entonces que el multilateralismo informal y muy politizado del Grupo de Lima o el eventual desarrollo de PROSUR, más allá del aislamiento regional a Venezuela, logren convertirse en artifices de una transición pacífica. Rusia y China no van a replegarse de Venezuela ni abandonar sus intereses estratégicos para dejar de mantener en pie al PSUV a “costo cero”, sin pedir nada cambio, lo que indica que el epicentro del tablero de negociaciones no es puramente regional o hemisférico; es un problema atravesado por los intereses geopolíticos de grandes potencias externas, ambas en pugna a nivel global o en otras regiones –sus propias periferias- *vis a vis* EE.UU.

En un entorno internacional turbulento, la convergencia ideológica (por ejemplo, entre gobiernos de tendencia neoconservadora) puede atenuar algunos problemas de acción colectiva en los niveles global y regional de la política internacional, propiciando la construcción de percepciones compartidas de las amenazas, pero no consigue resolver los problemas de *law-enforcement* y de asignación eficiente de responsabilidades y recursos. En últimas, con el esquema propuesto, PROSUR terminará siendo otro foro político y que añadirá conflictos ideológicos a un vecindario previamente fracturado. Resulta muy difícil prever su influencia positiva en el cambio de Venezuela, considerando que arquitecturas más gruesas y de larga data como la ONU o la OEA no pudieron mitigar la crisis ni aplicar sanciones al gobierno del PSUV y que el ostracismo impuesto al gobierno venezolano por los *hard-liners* de la transformación democrática está empujando aún más a Caracas hacia Cuba, Rusia, Turquía, Irán y regímenes poco democráticos.

De un lado de la moneda, la forma radical de hacer reconocimiento al gobierno interino de Juan Guaidó por parte de algunos Estados de la

región, resistiéndose a cualquier aproximación con el gobierno “usurpador” del PSUV, es una actitud que no facilita el diálogo y, por tanto, hace que la transición negociada siempre haya estado socavada por esta iniciativa más politizada que democrática, la cual, además, ha terminado fundamentalmente en sanciones políticas y económicas –fuera de la ONU– que han sido lideradas por EE.UU. y en varios aspectos han agudizado los problemas que aquejan a la población. Del otro lado del conflicto, por ahora, el régimen del PSUV no ha brindado garantías concretas para retraerse del poder judicial, legislativo y electoral, y aceptar condiciones específicas para la celebración de elecciones abiertas y monitoreadas internacionalmente y nuevas designaciones en todos los niveles del Estado. Es decir, en el corto plazo es poco viable una transición negociada y menos promovida junto con las sanciones políticas y económicas de Estados Unidos, pues esto ha generado que Maduro y todo su régimen conozcan los límites prácticos de todas las iniciativas diplomáticas. En ese contexto, pareciera en el tiempo presente e inmediato poco viable una salida del régimen actual y se sedimenta su continuidad.

c. El golpe de Estado

Como lo han evidenciado los esfuerzos fallidos realizados hasta el momento, la posibilidad de un golpe militar al gobierno de Maduro es bastante remota. También lo es una salida política que pretenda la desaparición del chavismo como fuerza política y que, a la vez, no aborde las transformaciones que ha sufrido la institucionalidad venezolana desde la llegada de Chávez al poder. Como se sugirió en el segmento inicial, técnicamente hoy debe hablarse más de la emergencia de un régimen político del tipo dictadura de partido, que de la dictadura “personalista” de Nicolás Maduro. Fichas claves como Delcy Rodríguez y otros miembros de su familia, Vladimir Padrino, Diosdado Cabello, entre otros muchos, revelan que hay generaciones y cuadros sustitutos más que

suficientes dentro del PSUV para remplazar al actual Presidente y continuar el “legado del Comandante”. Por no hablar de la conocida experiencia de Cuba, al servicio del PSUV, en materia de elusión de bloqueos internacionales, debilitamiento de opositores, mecanismos de control social, etcétera. Como lo probaría también el caso de la Alemania nacionalsocialista y la transición a la democracia tras el desplome del régimen nazi, la desintoxicación ideológica y la secularización de las instituciones económicas, políticas y hasta culturales es un proceso de largo aliento, multidimensional, pero en este caso resulta muy dudoso que el desenlace del PSUV vaya a ser su proscripción nacional e internacional permanente y/o la celebración de juicios sumarios por crímenes de guerra y de lesa humanidad en su contra.

Para un eventual golpe de Estado, pareciera agotado el capital político en Venezuela con el que se alinearían tanto los intereses de sujetos dirigentes del régimen como los recursos internacionales, lo que hace poco probable que un golpe de Estado tuviese suficiente fuerza y recursos para su ejecución. El régimen de Maduro ha demostrado capacidad de manipulación y de adecuación frente a algunas demandas nacionales e internacionales, en aras de ganar tiempo y así asegurar su perdurabilidad desde escenarios de diálogo que no terminarían en algún acuerdo o en la cesión de sus pretensiones frente a su continuidad. Por el momento, aunque John Bolton, Mike Pence y Mike Pompeo, Elliot Abrams y otros *hard-liners* del intervencionismo estadounidense, al abrigo de la administración ambivalente de Donald Trump, insistan en “tener todas las opciones en la mesa”, la realidad burocrática de EE.UU. es que el Congreso parece poco interesado en promover una aventura militar en Venezuela, ya sea una “operación quirúrgica” o una invasión en regla, empezando por la abrumadora oposición del ala demócrata en la Cámara de Representantes, donde son la mayoría para disgusto del Presidente y empresario estadounidense. Asimismo, el Comando

Sur (Southcom) no es la sombra de lo que fue en la breve era del predominio indiscutido de la superpotencia y tiene limitaciones drásticas de personal, barcos y presupuesto, en un contexto de muy leve recuperación económica del país, con perspectivas negativas en medio de la guerra comercial con China, la inestabilidad de los mercados financieros y la contracción de la demanda mundial.

Asimismo, un desplome abrupto del régimen venezolano agravaría el éxodo de migrantes, brindaría oxígeno a los grupos armados ilegales que traspasan la frontera común (por ejemplo, el ELN y las disidencias de las FARC-EP) y activaría el patrioterismo belicista de militares y milicias populares chavistas en contra de Colombia, en un contexto sistémico donde Estados Unidos no brinda garantías materiales o políticas para defender a Colombia de una eventual retaliación de Venezuela, los mecanismos regionales de concertación y solución pacífica de conflictos se deterioran, la potencia regional –Brasil– se ensimisma en sus problemas domésticos y a todos amenaza un descalabro económico global. Salvando las diferencias, los espejos de Egipto, Libia, Afganistán, Siria o Irak, reflejan que el colapso inducido de un régimen

retrasa los procesos de gobernabilidad, causa enormes estragos materiales y humanitarios, propicia la guerra civil y, aunque no es el único mecanismo, puede propiciar el surgimiento o el arraigo de grupos extremistas locales o transnacionales que apelan al terrorismo como estrategia de retaliación frente a la transición no pactada del poder.

El reconocimiento de dos gobiernos de facto esperando a que las FANB decidan unánimemente su lealtad hacia uno de los dos bandos para definir la balanza pone en peligro a las propias Fuerzas Armadas venezolanas, oscilando entre la dimisión y la purga interna, y solo prolonga la incertidumbre. Cualquier acuerdo razonable deberá integrar al PSUV y brindar alternativas políticas y jurídicas para el gobierno saliente, incluyendo mecanismos de participación y tal vez fórmulas de cogobierno o alternancia de poder. Independientemente de las posturas que adopte la administración de Donald Trump, Colombia deberá velar por sus propios intereses y seguridad, enfocarse en la atención al drama migratorio dentro del país y evaluar los riesgos de jugar a convertirse en “cabeza de playa” de espías y personal militar estadounidense interesado en intervenir en Caracas.

6. Conclusiones

La crisis en Venezuela no solo se ha visto reflejada en el debilitamiento político y económico, sino en la emergencia humanitaria que ha traído consigo. El deterioro social que actualmente se vive dentro de sus fronteras es producto del enfrentamiento o el conflicto entre la oposición y el Gobierno, tras las votaciones presidenciales en las que Nicolás Maduro fue elegido presidente. En esta medida, y aunque las problemáticas sociales se remontan al tiempo en el que Chávez fue mandatario, el país bolivariano tiene retos que debe asumir en cuanto a la vulneración de derechos humanos y la protección de la vida ante la urgencia sanitaria, alimenticia y de salubridad.

Asimismo, el aumento en los índices de violencia y delincuencia debido a la carencia de garantías sociales, ha provocado que las tasas de mortalidad en el país incrementen día a día. Con respecto a esto último, el Gobierno ha optado por responder a este panorama mediante la creación de colectivos que, financiados estatalmente, se encargan de reprimir la oposición y dar justicia por su cuenta (siempre y cuando apoyen el proyecto político nacional). Esto, además de los niveles de corrupción en las Fuerzas Militares, ha acrecentado los problemas e impide el acceso de la cooperación internacional. En definitiva, Venezuela presenta problemas asociados a un Estado débil y autoritario, pero el PSUV se ha enquistado institucionalmente de tal manera en el sistema político y ha cerrado tantos espacios democráticos que resulta difícil

calificarlo técnicamente como "Estado fallido", aunque resulta evidente el retroceso de sus instituciones económicas y políticas. No es fallido porque su régimen no ha colapsado, no se encuentra claramente al borde o en medio de una guerra civil y sus enclaves oficialistas se las han arreglado para mantener el control de todas las estructuras del Estado, aún con un pseudo-gobierno o sistema político paralelo centrado en la oposición y sus aliados en el exterior.

Como resultado de la revisión realizada en la agenda de la ONU, se concluye que: la toma oportuna de decisiones frente a la problemática enfrenta un robusto obstáculo en la disparidad de opiniones evidenciada entre Estados Unidos, Rusia y China, sin embargo, se han presentado posturas intermedias; la crisis humanitaria y de DD.HH. constituye una de las más grandes preocupaciones para las delegaciones en la Comisión y en la ONU en general. Pese a esto, las sesiones se han prestado para ser escenario de confrontaciones políticas; las posturas de China y Rusia tienden a abogar por la autonomía venezolana y esa también ha sido la línea por la cual la ONU ha optado a la hora de tomar medidas sobre esta crisis.

Al interior de la ONU, el argumento central de quienes se oponen a la intervención son los intereses hegemónicos estadounidenses con el pretexto de proteger al pueblo venezolano. Mientras Rusia y/o China sigan ejerciendo su poder de veto para anular toda posibilidad de resolución sancionatoria del Consejo de

Seguridad hacia el régimen del PSUV y se resistan en retirar las credenciales de los diplomáticos que representan al oficialismo en el organismo para cederlas a los delegados de la coalición opositora que lidera Guaidó, el argumento de la “responsabilidad de proteger” será insuficiente para activar cualquier mecanismo de coerción multilateral de escala global reglamentado por mandato. Esto obliga a los partidarios del “cerco diplomático” a Maduro a seguir operando a través de redes informales de diplomacia.

La Unión Europea, por el momento, reafirma que la crisis multidimensional de Venezuela requiere soluciones políticas conducidas por sus propios ciudadanos, mediante la reconstrucción de la democracia. Debido a esto, ha optado por implementar sanciones selectivas, llamar al diálogo, promover y brindar ayuda humanitaria y establecer estrategias de cooperación en las que se han visto involucradas naciones europeas y de la región. Sumado a lo anterior, la UE tiene el propósito de solucionar la crisis a través del diálogo y la negociación, por eso mediante sus representantes y delegados ha manifestado que las sanciones continuarán si el Gobierno hace caso omiso a las recomendaciones.

Las dificultades experimentadas a la hora de actuar frente al retroceso democrático y la crisis venezolana evidencian los problemas históricos que han tenido las instituciones regionales latinoamericanas en cuanto a la construcción de reglas de toma de decisiones que exigen la unanimidad para avanzar en las resoluciones que se proponen. Esto dificulta cualquier tipo de acción para el mantenimiento de la democracia, máxime cuando el país donde hay retrocesos democráticos es parte de la organización. Como se señaló, esta problemática llevó a la proliferación de diversos foros *ad hoc* para abordar la crisis venezolana, incentivó la desintegración de la UNASUR y el involucramiento de potencias extrarregionales en la misma.

La posición de China y Rusia en la crisis refleja la emergencia de un mundo cada vez más

multipolar, lo que dificulta que estos Estados vayan a transformar su posición de respaldo al régimen de Maduro y, por tanto, a apoyar a Guaidó y/o una transición política que implique la salida del chavismo del poder. En especial, si se consideran los aspectos comerciales, financieros –con respecto a recibir el pago del dinero que les adeuda el Estado venezolano– y políticos, en términos del respaldo internacional mostrado a ambas potencias por Venezuela en escenarios como la ONU (estos argumentos, menos el de la deuda, aplican también para que sea difícil esperar una transformación de la posición del Gobierno cubano). No obstante, China ha reducido sus préstamos al gobierno de Maduro, y esto puede ser un factor adicional en las presiones y los constreñimientos que éste enfrenta actualmente.

Colateralmente, las sanciones estadounidenses han desincentivado la compra de petróleo por parte de una subsidiaria de la mayor compañía de petróleos china. Tal situación aplica, igualmente, al caso de Turquía, que si bien mantiene un apoyo diplomático y retórico al régimen de Maduro, también debió cerrar sus cuentas para evitar las sanciones del Tesoro estadounidense. No obstante, como se ha observado en casos como el del Irak de Sadam Hussein y como lo ha advertido la comisionada de la ONU para los derechos humanos, Michelle Bachelet, las sanciones de este estilo pueden tener efectos nefastos en una ya sufriente población civil y no necesariamente conducen a una rápida transición de régimen, por lo que deben buscarse alternativas para mitigar sus efectos en la sociedad civil.

Ahora bien, con respecto a los efectos de la crisis para Colombia, según las cifras institucionales y no institucionales promovidas por organizaciones de la sociedad civil, se estima que el país ha recibido alrededor de dos millones de migrantes, incluyendo un aproximado de quienes pasan por lugares no autorizados y, por tanto, no son sujetos a registro. En ese contexto, el Estado colombiano ha utilizado herramientas jurídicas

que van desde el Decreto 1239 de 2003 hasta el Decreto 886 de 2017 y la Resolución 8470 del 5 de agosto de 2019, en aras de diseñar y poner toda una institucionalidad que ha pretendido atender las necesidades y proteger los derechos humanos de los migrantes venezolanos. Además, ha comunicado que su política se sustenta en tres ejes: 1) seguridad y control en las fronteras; 2) solidaridad y protección de derechos humanos a migrantes y retornados; y 3) desarrollo económico y atención a retornados.

No obstante, la cantidad de migrantes y sus necesidades han rebasado toda capacidad institucional. Los recursos económicos y humanos han sido insuficientes para afrontar la migración masiva de venezolanos, lo que, por supuesto, ha generado el menoscabo de necesidades básicas del migrante y, en consecuencia, de sus derechos. En ese sentido, el impacto social en la pobreza y, en general, el impacto negativo en la promoción de la justicia social o redistributiva, se evidencia fundamentalmente en la insatisfacción de derechos como el de vivienda, el de educación, el del trabajo, el de protección social y de salud en condiciones dignas para las personas en estado de migración. Los sistemas de salud y de educación no han podido absorber e incluir en sus funciones sustantivas las necesidades urgentes y los problemas de los migrantes. Asimismo, tanto la falta de formación del recurso humano en los municipios y departamentos como la desconexión entre las autoridades nacionales en relación con las necesidades locales, han reflejado una desarticulación y desconexión interinstitucional para trabajar de forma cooperativa frente a los problemas de los migrantes.

En la dimensión de la seguridad de Colombia, se puede inferir que la migración puede haber alimentado dinámicas como el reclutamiento forzado, la trata de personas, la explotación sexual y la desprotección de la dignidad humana, lo cual impacta en el ejercicio de violencia que emana de organizaciones al margen de la ley o de la delincuencia común. Sin embargo,

aunado a las personas en estado de vulnerabilidad que generan las migraciones masivas, lo cierto que es que las estructuras estatales y los modelos institucionales poco sensibles a las nuevas formas de criminales y transnacionales no responden rápidamente a las nuevas lógicas y estrategias del crimen que atenta contra la seguridad local y nacional.

Ahora bien, en las ciudades, las capturas de ciudadanos venezolanos durante los últimos tres años han estado relacionadas, principalmente, con delitos contra el patrimonio, la seguridad pública y la integridad personal. Los venezolanos han sido capturados principalmente por hurto a entidades comerciales, hurto a personas, tráfico o porte de estupefacientes, lesiones personales y tráfico o porte de armas. Por tanto, sí hay un impacto en la seguridad ciudadana.

Por otro lado, el impacto en las fronteras se ha generado principalmente en el narcotráfico, el crimen organizado con diferentes fines, el contrabando de gasolina, la extracción y el contrabando de recursos no renovables como el oro, los diamantes y el coltán. Y a pesar de que se ha incrementado el pie de fuerza para las seguridad fronterizas, no se han podido controlar de forma eficaz los flagelos del crimen. Ahora, las complejidades de los riesgos de seguridad, como la extensa frontera y el cambio rápido de lógicas y estrategias criminales, han sido factores que dificultan el accionar de las Fuerzas Armadas colombianas para debilitar las amenazas.

Recientemente, una nueva facción de disidencias de las FARC-EP, presuntamente desde Venezuela, liderada por alias Jesús Santrich y alias Iván Márquez, anunció el relanzamiento del grupo guerrillero y su apuesta por continuar el levantamiento en armas. Se presume que buscarían una doble alianza estratégica: por un parte, con el ELN, que históricamente ha operado en la frontera común con Venezuela y territorios fronterizos al oriente del país, y por otra, con elementos radicales del PSUV en

nombre de la “liberación de los pueblos frente a la opresión de la oligarquía”. Frente a este grave acontecimiento, cabe aclarar que son más los desmovilizados comprometidos con los términos del Acuerdo de Paz firmado en 2016 que las disidencias, por lo que no deberían ponerse en entredicho la necesidad de seguir implementando el sistema de justicia transicional o especial ni la buena fe de la mayoría de los ex-combatientes. Como un arma diplomática más en contra del gobierno de Nicolás Maduro, el presidente Iván Duque optó por exponer, en la reunión 74^a de la Asamblea General de la ONU, un dossier de inteligencia militar con el “acervo probatorio” de los vínculos entre Maduro, el ELN y estas FARC-EP 2.0. No obstante, quedó parcialmente desacreditado por algunas fotos falsas de reclutamiento de niños por parte del ELN en Venezuela, que en realidad fueron tomadas en Colombia y pertenecían a los archivos de organizaciones no gubernamentales. Después del *impasse*, tuvo que renunciar un general responsable de la labor documental. A pesar del revés, el Canciller insistió presentando una segunda versión del informe. Si bien la Casa Blanca respaldó la presunta veracidad de las pruebas y la Fiscalía General de la Nación de Colombia argumentó poseer evidencias como declaraciones de testigos y desmovilizados y pruebas encontradas en dispositivos como USB y computadores y análisis de peritos, el daño estaba hecho. A la fecha, la página oficial de la ONU no había subido ninguna noticia o comunicado al

respecto de esa denuncia diferente al discurso del Presidente colombiano, lo que refleja escasa credibilidad del reporte o excesiva prudencia por parte del Secretario General. Y en cualquier caso, quedó en irrelevancia, frente a lo que el Grupo de Lima esperaba.

El PSUV no solamente contraatacó argumentando tener evidencias de nexos entre autoridades colombianas, paramilitares y diputados opositores venezolanos, así como coordenadas –falsas, además– de “campamentos de entrenamiento” contra el Gobierno de Venezuela. Más aún, desafiando el cerco del Grupo de Lima y los esfuerzos del Gobierno colombiano, el PSUV logró a mediados de octubre un asiento en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU con el apoyo de 105 de los 193 miembros del organismo global, a pesar de que los gobiernos antagonistas al PSUV intentaron infructuosamente hundirlo e incluso proponer a Costa Rica a última hora como candidato para socavar la solicitud de Caracas. Todos estos desaciertos revelan que se ha subestimado el margen de maniobra diplomático del actual Gobierno venezolano y se ha sobrevalorado el poder del ostracismo aplicado por los gobiernos ultraconservadores. Cercar a Venezuela y desconocer a su actual oficialismo parece que solamente intensifica la tenacidad internacional del PSUV, acentúa su radicalismo y diluye más la posibilidad de una transición de régimen.

7. Recomendaciones

A los gobiernos de la región latinoamericana, se les recomienda la creación de organizaciones y cláusulas de mantenimiento de la democracia que no requieran de la regla de unanimidad, para no enfrentar la parálisis descrita. Este problema no se soluciona tampoco con la creación de instituciones nuevas, cada vez con menos funciones y una institucionalidad más débil, que además excluyen a los Estados que no comparten la ideología de los fundadores de la organización (como PROSUR). Actualizar, en vez de dejar morir a UNASUR, habría sido lo más conveniente, buscando aproximar a Venezuela de nuevo al vecindario, pero mediante incentivos positivos (por ejemplo, comerciales y financieros) para fomentar constructivamente opciones de cambio electoral con monitoreo aceptable para el PSUV.

También se recomienda a los gobiernos latinoamericanos y caribeños, así como a los países que participan y median en las negociaciones y en los distintos mecanismos *ad hoc* creados para atender la crisis, no solo la reflexión e implementación de mecanismos para generar presión sobre el régimen venezolano, sino también la generación de respuestas conjuntas para recibir y atender a los migrantes venezolanos. Lo anterior teniendo en cuenta que no todos los Estados latinoamericanos que participan de grupos como el de Lima han decidido contribuir de igual forma a tal recepción y protección. Para ello, se recomienda que Colombia apunte los intereses comunes

frente a la necesidad de abordar mancomunadamente el fenómeno migratorio. En este apartado, Colombia podría liderar iniciativas como la construcción de un macro programa trasnacional para el registro, pero, sobre todo, para la caracterización de la población en estado de migración. Además, promover la configuración de redes de información en aras de orientar los flujos migratorios hacia las necesidades de los países y de las regiones.

Se recomienda a las partes fomentar las negociaciones manteniendo presente que la mera convocatoria a elecciones presidenciales no solucionará la crisis política (y, por supuesto, tampoco la humanitaria ni la económica). Se necesita también una agenda de negociación que aborde estos problemas institucionales y una mesa de negociación que no solo incluya a las élites políticas, sino a todos los estamentos de la sociedad. En esta misma línea, es clave involucrar a los sectores industrial y comercial pues, ciertamente, se necesita recurso humano, mano de obra y apoyo en diferentes labores. Así entonces, en primera instancia, las necesidades de la industria y del comercio se configurarían como un criterio orientador del flujo migratorio en beneficio directo de estos sectores.

Se recomienda a las autoridades locales y regionales colombianas, pasar de la comprensión del fenómeno migratorio venezolano como un problema, a la visualización de oportunidades para impulsar procesos de inclusión y de desarrollo social para las regiones; es posible concebir a

la población migrante como colectivos con un saber hacer que podrían suplir las necesidades nacionales en algunos campos. Esto empieza por la sensibilización de los funcionarios públicos que orientan la toma de decisiones en las entidades territoriales.

Se recomienda a las autoridades locales y regionales colombianas iniciar el proceso de construcción de modelos de caracterización poblacional, en donde se puedan visualizar y tener en cuenta las características propias de los venezolanos en estado de migración, con el propósito de incluirlos en el diseño de políticas públicas.

Se recomienda a las autoridades locales y regionales, iniciar el proceso de construcción de políticas de integración de largo aliento que logren altos niveles de convivencia pacífica y confianza ciudadana.

Se recomienda a las autoridades locales y regionales que promuevan sistemas de información rápida y recíproca entre las entidades, en aras de conocer las transformaciones de las organizaciones dedicadas al crimen nacional y trasnacional. Además, que se fortalezcan las capacidades policivas orientadas a promover ejercicios de integración y convivencia cultural. Es decir, promover programas de prevención de conflictos.

Como se advirtió previamente, la presencia de disidencias de la guerrilla en Venezuela y grupos de crimen organizado transnacional con Colombia no son nuevos, pero se facilitan con la múltiple crisis del país vecino, por lo que entrañan significativas consideraciones para pensar cuidadosamente las posturas que el Ejecutivo y los demás poderes públicos del Estado colombiano adoptarán frente a la implementación del Acuerdo de Paz, los fenómenos de inseguridad creciente a nivel fronterizo y doméstico y las relaciones complejas con Venezuela. Independientemente de qué suceda con esas FARC-EP 2.0 y de cuán profundas sean o vayan a ser sus relaciones con el PSUV, el gobierno de

Iván Duque y los demás órganos del Estado deben propender por:

- a) Velar por la seguridad de los desmovilizados, tanto la de los desvinculados de actividades políticas como la de los representantes del nuevo partido político, ya que podrían sufrir la embestida de las disidencias por “traición a la revolución” o de grupos paralelos de limpieza política motivados por su odio a las FARC-EP (nuevas o viejas). Es imperante evitar la repetición del patrón que hubo en contra de la Unión Patriótica y los desmovilizados del M-19 en su momento.
- b) Insertar constructivamente al nuevo partido de excombatientes FARC en las dinámicas democráticas institucionalizadas y en la concertación de los pactos nacionales de gestión pública en todas las materias, particularmente aquellas referidas al desarrollo rural de los municipios y departamentos donde más ejercieron influencia como grupo armado. Esta inserción incluye un acompañamiento estrecho de los organismos de inteligencia y control público, en diálogo permanente con la dirección del partido, con el fin no solo de elevar la seguridad personal de sus representantes, sino además garantizar recíprocamente que no se convertirá, como algunos presumen, en un “brazo político” de las FARC-EP 2.0 y que se compromete a cortar todo vínculo armado y de crimen organizado con su pasado insurgente y con la facción disidente.
- c) Evitar la securitización extrema de los conflictos entre Colombia y Venezuela, apartándose de alimentar un dilema de seguridad por la vía del armamentismo y la tentación de la reemergencia de doctrinas de seguridad y defensa que impliquen alguna tentación de violentar la soberanía del país vecino en

nombre de la lucha contra el terrorismo o de la lucha contra el vínculo presunto PSUV-ELN-FARC, aún si la Casa Blanca o los republicanos abanderados de acciones directas contra Nicolás Maduro encuentran más argumentos para justificar una intervención militar. El apoyo de Washington a Colombia en la OEA o el Consejo de Seguridad de la ONU no debe interpretarse como un “cheque en blanco” para justificar la violación de ambas cartas fundacionales en aras de derrotar al “narco-terrorismo” dondequiera que se aloje.

- d) Actualizar la última versión de la política migratoria que ha estado liderando la Cancillería, no solo en materia de financiación, visto que los recursos propios resultan insuficientes para atender a todos los venezolanos en Colombia que huyeron de la crisis de su país, sino además

en cuanto a su dimensión de política exterior con el fin de coordinar esfuerzos hacia la formulación de una política regional, sudamericana, para enfrentar coordinadamente el fenómeno, pero priorizando puntos fronterizos neurálgicos y con monitoreo internacional, aunque requiera del apoyo de organismos de nivel hemisférico y/o global. Las limitaciones de la política doméstica de tratamiento al problema y el endurecimiento de las condiciones de los países adyacentes a Colombia para permitir el ingreso de los migrantes venezolanos, son factores que pueden facilitar que el drama humano termine nutriendo el problema de seguridad colombiano, en la medida en que las estructuras armadas y delincuenciales –incluyendo las FARC-EP 2.0– pueden hallar en esa vulnerabilidad una oportunidad para elevar el reclutamiento consentido o forzado.

Referencias

- ACNUR. (2019). *Refugiados y migrantes de Venezuela superan los cuatro millones: ACNUR y OIM*. Recuperado desde: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/6/5cfa5eb64/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-acnur-y.html>.
- Álvarez, E. y Huartos, S. (2019). Rusia y Venezuela: ¿socios políticos o acreedor económico y deudor? En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 255-295). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Administración Pública.
- Álvarez, V. (2018). La economía venezolana después de las reformas: ¿guerra económica o autogoles del Gobierno? *Análisis y Debate*, N° 1. Recuperado desde: <https://rosalux.org.ec/pdfs/LA%20ECONOM%C3%8DA%20VENEZOLANA%20DESPUES%20DE%20LAS%20REFORMAS.pdf>.
- Amnistía Internacional. (7 de febrero de 2019). *Crisis de derechos humanos en Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/crisis-de-derechos-humanos-en-venezuela/>.
- Anadolu Agency. (10 de agosto de 2019). Turkey slams US sanctions against Venezuela. *Hürriyet Daily News*. Recuperado desde: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-slams-us-sanctions-against-venezuela-145674>.
- Angelo, P. e Illera, O. (2019). Americas Last: la política exterior el gobierno Trump en América Latina y en Venezuela. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 223-253). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Administración Pública.
- Arbeláez, N. (13 de febrero de 2019). Víctor Mijares: “en Venezuela, China es la variable que lo cambia todo”. *Filosofía&co*. Recuperado desde: <https://www.filco.es/victor-mijares-en-venezuela-china-cambia-todo/>.
- Asociación Civil de Control Ciudadano. (2016). *Milicia Nacional Bolivariana: un cuerpo armado al margen de la Constitución, 2004-2016*. Recuperado desde: <http://www.controlciudadano.org/web/wp-content/uploads/Milicia-Nacional-Bolivariana-Estudio-de-Caso-V.pdf>.
- Bachelet, M. (21 de junio de 2019). *Primera visita de la ONU Derechos Humanos en Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.ohchr.org/sp/newsEvents/pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24722&LangID=S>.
- Badrán, F. (2019). Desafíos de la prospectiva transicional hacia la democracia en Venezuela: reflexiones y recomendaciones. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 459-489). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Administración Pública.

- Banchón, M. (9 de mayo de 2019). Grupo Internacional de Contacto: "el único camino para resolver la crisis de Venezuela". *Deutsche Welle*. Recuperado desde: <https://www.dw.com/es/grupo-internacional-de-contacto-el-%C3%BAxico-camino-para-resolver-la-crisis-de-venezuela/a-48679847>.
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*. Recuperado desde: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.
- Banco Mundial. (2019). *Indicadores del desarrollo mundial. Venezuela*. Recuperado desde: <https://datos.bancomundial.org/pais/venezuela>.
- Barráez, S. (27 de agosto de 2019). Vivir con 10 dólares por mes: la miseria ronda los salarios de los militares venezolanos que tampoco gozan de seguridad social. *Infobae*. Recuperado desde: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/08/27/vivir-con-10-dolares-por-mes-la-miseria-ronda-los-salarios-de-los-militares-venezolanos-que-tampoco-gozan-de-seguridad-social/>.
- Cancillería de Colombia. (2019). *La trigésima reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores actuando como órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)*. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/proyectoderesoluciontiar.pdf>.
- Carrasco, J. (14 de mayo de 2019). Venezuelan Democracy Was Strangled by Cuba. *Foreign Policy*. Recuperado desde: <https://foreignpolicy.com/2019/05/14/venezuelan-democracy-was-strangled-by-cuba/>.
- Castro, R. (2018). *The Region is What We Say It Is: The Speeches of Lula da Silva and Hugo Chávez in the Construction of Latin American Integration*. Ciudad de México: Editorial Fundación Konrad Adenauer.
- Castro, R. (2019). 'Desestadounidizar' no es descolonizar: apuntes sobre las relaciones entre China y Venezuela de cara a la crisis venezolana. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 297-323). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Administración Pública.
- CNN. (28 de abril de 2017). *Amnistía Internacional: el poder Judicial en Venezuela está totalmente cooptado por el Ejecutivo*. Recuperado desde: <https://edition.cnn.com/videos/spanish/2017/04/28/cnnee-conclusiones-intvw-guevara-rosas-amnistia-internacional-crisis-venezuela-colectivos.cnn>.
- Comisión Europea. (5 de febrero de 2019). *Crisis de Venezuela: la UE moviliza ayuda humanitaria adicional*. Recuperado desde: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IP-19-869_ES.pdf.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2017). *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela: informe de país*. Organización de Estados Americanos. Recuperado desde: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>.
- Comisión Internacional de Juristas, CIJ. (2017). *Venezuela: el Tribunal Supremo de Justicia, un instrumento político del poder Ejecutivo*. Recuperado desde: <https://www.icj.org/es/venezuela-el-tribunal-supremo-de-justicia-un-instrumento-politico-del-poder-ejecutivo/>.
- Consejo de Derechos Humanos. (2019). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República*

Bolivariana de Venezuela. Recuperado desde: <https://www.ohchr.org/sp/newsevents/pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>: julio.

Consejo Europeo. (26 de julio de 2017).
Declaración de la Alta Representante en nombre de la Unión Europea sobre la situación en Venezuela. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/07/26/hrvp-declaration-situation-venezuela/>.

Consejo Europeo. (13 de noviembre de 2017).
La UE adopta conclusiones y sanciones selectivas. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/11/13/venezuela-eu-adopts-conclusions-and-targeted-sanctions/>.

Consejo Europeo. (22 de mayo de 2018).
Declaración de la Alta Representante, en nombre de la UE, sobre las elecciones presidenciales y regionales en Venezuela. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/05/22/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-presidential-and-regional-elections-in-venezuela/>.

Consejo Europeo. (25 de junio de 2018).
Venezuela: la UE añade a once funcionarios a la lista de sanciones. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/06/25/venezuela-eu-adds-11-officials-to-sanctions-list/>.

Consejo Europeo. (25 de octubre de 2018).
Declaración de la Alta Representante en nombre de la UE sobre la situación en Venezuela. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/10/25/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-situation-in-venezuela/>.

Consejo Europeo. (6 de noviembre de 2018).
Venezuela: la UE prorroga por un año las sanciones. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2018/11/06/venezuela-eu-renews-sanctions-for-one-year/>.

Consejo Europeo. (10 de enero de 2019).
Declaración de la Alta Representante, en nombre de la UE, sobre el nuevo mandato del presidente Maduro. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/01/10/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-new-mandate-of-president-maduro/>.

Consejo Europeo. (3 de febrero de 2019).
Declaración conjunta de la Alta Representante y Vicepresidenta, Federica Mogherini, y del Presidente de la República Oriental de Uruguay, Tabaré Vázquez, sobre la reunión inaugural del Grupo de Contacto Internacional sobre Venezuela. Recuperado desde: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/57662/declaración-conjunta-de-la-alta-representante-y-vicepresidenta-federica-mogherini-y-del_es.

Consejo Europeo. (16 de julio de 2019).
Declaración de la Alta Representante, en nombre de la UE, sobre Venezuela. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/07/16/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-venezuela/>.

Consejo Europeo. (s.f.). *Venezuela: respuesta del Consejo a la crisis.* Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/venezuela/>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. (2018). *Documento CONPES 3950: estrategia para la atención de la migración desde Venezuela.* Bogotá: República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación.

- Coral, J. (2019). La Corte Penal Internacional de cara a las violaciones de derechos humanos en Venezuela: un análisis desde los ámbitos político y jurídico. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 129-146). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Administración Pública.
- Corte Penal Internacional, CPI. (s.f.). *How the Court works*. Recuperado desde: <https://www.icc-cpi.int/about/how-the-court-works/Pages/default.aspx#>.
- Data Hub. (2019). *Europe Brent Spot Prices (Annual) from EIA U.S. (Energy Information Administration) (Dollars per Barrel)*. Recuperado desde: <https://datahub.io/core/oil-prices#resource-brent-annual>.
- De Azevedo, C. (2018). Venezuela's toxic relations with Iran and Hezbollah: an avenue of violence, crime, corruption and terrorism. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, (19) 1, 43-90.
- Departamento Nacional de Estadística, DANE. (17 de septiembre de 2019). *La tasa de desempleo de las personas que migraron de Venezuela fue 19,2% en los últimos doce meses*. Comunicado de prensa mercado laboral módulo de migración. Recuperado desde: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ml-migracion/cp-geih-migracion-2012-2019.pdf>.
- Edelman, M. (1976). *Politik als Ritual*. Frankfurt y Nueva York: Campus.
- El Espectador. (1 de agosto de 2019). *Número de venezolanos en Colombia es mayor a la población de Barranquilla*. Recuperado desde: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/hay-1408055-migrantes-venezolanos-en-colombia-segun-migracion-colombia-articulo-873955>.
- Elias, M. (8 de agosto de 2019). Bachelet: las nuevas sanciones de EE.UU. a Venezuela pueden tener un impacto severo en la población. *Noticias ONU*. Recuperado desde: <https://news.un.org/es/story/2019/08/1460361>.
- Escamilla Cadena, A. y Sánchez Gayoso, R. (2016). Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder. *Estudios Políticos*, 37, 111-141. doi:10.1016/j.espol.2016.02.005.
- Europa Press. (15 de julio de 2019). *El Consejo de DDHH de la ONU aprueba una resolución contra el bloqueo de EEUU sobre Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-consejo-ddhh-onu-aprueba-resolucion-contra-bloqueo-eeuu-venezuela-20190715090047.html>.
- FEDESARROLLO y ACRIP. (2018). *Informe mensual de mercado laboral. Migración venezolana a Colombia, octubre 2018*. Recuperado desde: https://www.fedesarrollo.org.co/sites/default/files/iml-octubre_2018-web.pdf.
- Figueroa García-Herreros, N. (2018). Derecho, dominación y hegemonía: la teoría jurídica del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. *Latin American Law Review*, (2), 125-149. Recuperado desde: <https://doi.org/10.29263/lar02.2019.06>.
- Frenkel, A. (2019). Prosur: el ultimo Frankenstein de la integración latinoamericana. *Nueva Sociedad*, junio. Recuperado desde: <https://nuso.org/articulo/prosur-integracion-america-latina-derecha-alianza/imprimir/>.
- Fundación Ideas para la Paz, FIP. (2018). *Seguridad ciudadana y migración venezolana: análisis exploratorio*. Recuperado desde: <http://ideaspaz.org/media/website/migracion-final.pdf>.
- Gallagher, K. y Myers, M. (2017). *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue.

- García Soto, C. (2017). La Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela: origen y situación actual de un proceso fraudulento. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 14, 141-153.
- Gedan, B. N. (2017). Venezuelan migration: Is the western hemisphere prepared for a refugee crisis? *The SAIS Review of International Affairs*, (XXXVII)2, 57-64.
- Gedan, B. N. (27 de noviembre de 2018). China's Venezuela Policy is Losing Popularity in China. *Americas Quarterly*. Recuperado desde: <https://www.americasquarterly.org/content/coming-chinas-venezuela-policy>.
- Golubkova, K., Astakhova, O., Kobseva, O., Devitt, P. y Voronova, T. (24 de enero de 2019). Factbox: Oil, loans, military – Russia's exposure to Venezuela. *Reuters*. Recuperado desde: <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-politics-russia-factbox/factbox-oil-loans-military-russias-exposure-to-venezuela-idUSKCN1PI1T4>.
- Goodman, J. (19 de agosto de 2019). AP exclusive: us talks secretly to Venezuela socialist boss. *AP News*. Recuperado desde: <https://www.apnews.com/a3e6b0da8c5648558e61bbaa466fbb42>.
- Gozzer, S. (24 de julio de 2019). Crisis en Venezuela: qué fue del petro, la criptomoneda con la que el gobierno de Nicolás Maduro quería evadir las sanciones económicas. *BBC News Mundo*. Recuperado desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49045096>.
- Human Rights Watch, HRW. (27 de septiembre de 2018). *Venezuela: Resolución histórica del Consejo de Derechos Humanos de la ONU*. Recuperado desde: <https://www.hrw.org/es/news/2018/09/27/venezuela-resolucion-historica-del-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu>.
- Human Rights Watch, HRW. (2019). *Informe Mundial 2019. Venezuela, eventos de 2018*. Recuperado desde: <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326042#0e9e03>.
- InSight Crime. (1 de noviembre de 2016). *Cartel de los Soles*. Recuperado desde: <https://es.insightcrime.org/venezuela-crimen-organizado/cartel-de-los-soles-perfil/>.
- InSight Crime. (2018). *Venezuela: ¿un Estado mafioso?* Recuperado desde: <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>.
- International Crisis Group, ICG. (17 de agosto de 2011). *Violencia y política en Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/violence-and-politics-venezuela>.
- Jácome, F. (2017). Crisis, seguridad y Fuerza Armada en Venezuela: retos en la relación colombo-venezolana. *Documentos de Política Venezolana*, 1, II semestre. Recuperado desde: <http://invesp.org.ve/francine-jacome-crisis-seguridad-y-fuerza-armada-en-venezuela-retos-en-la-relacion-colombo-venezolana/>.
- Jaffer, K. (31 de julio de 2019). Putin's triumph? Turkey close to Russia's grasp amid Trump fury after Venezuela ruling. *Express*. Recuperado desde: <https://www.express.co.uk/news/world/1159999/putin-news-vladimir-putin-turkey-russia-erdogan-donald-trump-usa-venezuela-spt>.
- Kassai, L. y Cang, A. (16 de agosto de 2019). China's Biggest Energy Company Shuns Venezuela Oil on Tighter U.S. Sanctions. *Bloomberg*. Recuperado desde: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-16/major-china-buyer-shuns-venezuela-oil-loadings-on-u-s-sanctions>.

- Khrennikova, D. y Andrianova, A. (16 de agosto de 2019). Trump's Oil Sanctions Leave Russian Exporters \$1 Billion Richer. *Bloomberg*. Recuperado desde: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-16/trump-s-oil-sanctions-leave-russian-exporters-1-billion-richer>.
- Lewit, A. y Wainer, L. (2014). La Venezuela pactada: entre el Punto Fijo y el paquete neoliberal. *Revista del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini*, 20, enero-julio 2014. Recuperado desde: <https://www.centrocultural.coop/revista/20/la-venezuela-pactada-entre-el-punto-fijo-y-el-paquete-neoliberal>.
- Lissardy, G. (11 de abril de 2019). Crisis en Venezuela: 3 momentos en el Consejo de Seguridad de la ONU que reflejan la tensión internacional por la situación en el país. *BBC News Mundo*. Recuperado desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47889472>.
- Lozano, D. y Santander, D. (27 de diciembre de 2018). Venezuela vuelve a ser el país con más muertes violentas del mundo. *El Mundo*. Recuperado desde: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/12/27/5c252db8fc6c83720f8b4665.html>.
- Lozano, G. (13 de febrero de 2019). How to Understand Mexico's Lonely Stance on Venezuela. *Americas Quarterly*. Recuperado desde: <https://www.americasquarterly.org/content/mexicos-position-venezuela-has-always-been-about-internal-politics>.
- Maas, K. (25 de enero de 2019). Machtkampf in Venezuela: Wie Russland und China in Amerikas Hinterhof ihr eigenes Süppchen kochen. *Business Insider*. Recuperado desde: <https://www.businessinsider.de/spielball-venezuela-wie-russland-und-china-in-amerikas-hinterhof-ihreigenes-sueppchen-kochen-2019-1>.
- Manetto, F. (30 de junio de 2019). La OEA llama a la restauración pacífica de la democracia en Venezuela. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/internacional/2019/06/28/colombia/1561743423_445283.html.
- Marsh, S. (7 de junio de 2019). Venezuela Socialist Party deputy meets Castro in show of unity on Cuba trip. *Reuters*. Recuperado desde: <https://www.reuters.com/article/us-cuba-venezuela/venezuela-socialist-party-deputy-meets-castro-in-show-of-unity-on-cuba-trip-idUSKCN1T827O>.
- Martínez, J. M. (2018). Realidad y retos en Venezuela. Del declive de una "débil" democracia a su destrucción. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 15, 114-128. Recuperado desde: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6445854>.
- Martínez, N. y Cabrera, F. (2019). Colombia y Venezuela: rivalidades en el marco de la gestión estratégica de la amenaza. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp.513-543). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Administración Pública.
- Mijares, V. M. (2017). Soft Balancing the Titans: Venezuelan Foreign Policy Strategy Toward the United States, China, and Russia. *Latin American Policy*, (8)2, 201-231.
- Noticias ONU. (28 de febrero de 2019). *Venezuela: dos propuestas de resolución fracasan en el Consejo de Seguridad*. Recuperado desde: <https://news.un.org/es/story/2019/02/1452042>.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (4 de julio de 2019). *Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre Venezuela insta a adoptar de inmediato medidas para detener y remediar graves*

- violaciones de derechos. Recuperado desde: <https://www.ohchr.org/sp/news/events/pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=S>.
- Organización de Estados Americanos, OEA, (s.f.). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*. Recuperado desde: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>.
- Pastrana, E. (2011). La política exterior colombiana del gobierno de Juan Manuel Santos hacia Sudamérica. En *IX Curso para Diplomatas Sul-Americanos* (pp. 191-232). Brasilia: FUNAG.
- Pérez, L. (17 de agosto de 2019). El drama del exilio, Maduro, sus aliados y las sanciones. *Infobae*. Recuperado desde: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/08/17/el-drama-del-exilio-maduro-sus-aliados-y-las-sanciones/>.
- Poleo, H. (5 de agosto de 2014). Venezuela, Iran strengthen relations. *Local10.com*. Recuperado desde: <https://www.local10.com/news/venezuela-iran-strengthen-relations>.
- Portafolio. (27 de junio de 2019). *Fuerte división en la OEA por Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.portafolio.co/tendencias/fuerte-division-en-la-oea-por-venezuela-531049>.
- Presidencia de la República de Colombia. (5 de agosto de 2019). *Estado colombiano concede la nacionalidad a niños nacidos en Colombia, hijos de migrantes venezolanos, para proteger sus derechos*. Recuperado desde: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190805-Estado-colombiano-nacionalidad-ninos-nacidos-Colombia-hijos-migrantes-venezolanos-proteger-sus-derechos.aspx>.
- Proyecto Migración Venezuela. (25 de abril de 2019). Luis Almagro Pide más sanciones y un eventual uso de la fuerza. *Semana*. Recuperado desde: <https://migravenezuela.com/web/>
- articulo/luis-almagro-pide-sanciones-y-un-eventual-uso-de-la-fuerza-en-venezuela-1094.
- Ramos Pismataro, F. (Mayo de 2018). Los militares y el deterioro democrático en Venezuela. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, 260-282. Recuperado desde: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n53/2462-8433-espo-53-00260.pdf>.
- Reuters y EFE. (22 de febrero de 2018). La pobreza extrema se dispara en Venezuela. *El País*. Recuperado desde: <https://www.elpais.com.uy/mundo/pobreza-extrema-dispara-venezuela.html>.
- Ríos Tangua, J. A. (25 de marzo de 2018). ¿Cuál es el impacto de la migración venezolana en el país? *La Opinión*. Recuperado desde: <https://www.laopinion.com.co/cucuta/que-piensan-los-cucutenos-sobre-la-migracion-venezolana-151545#OP>.
- Rodríguez, R. y Ramos, F. (2019). Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana. En E. Pastrana y H. Gehring (Eds.), *La crisis venezolana: impactos y desafíos* (pp. 547-578). Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Escuela Superior de Administración Pública.
- Romero, C. A., y Mijares, V. M. (2016). From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. *Contexto Internacional*, (38)1, 165-201.
- Rosales, A. (2018). China and the decaying of socialist rentierism in Venezuela: instability and the prevalence of non-interventionism. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, (3)4, 552-568.
- Rosanía, N. (6 de agosto de 2017). Las milicias bolivarianas: el pueblo en armas. *El Espectador*. Recuperado desde: <https://www.elespectador.com/opinion/las-milicias-bolivarianas-el-pueblo-en-armas-columna-706780>.

- Sanahuja, J. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. En M. Mesa (Coord.), *Ascenso del nacionalismo y del autoritarismo en el Sistema Internacional. Anuario CEIPAZ 2018-2019* (pp. 107-126). Madrid: CEIPAZ.
- Schwab, K. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018*. Ginebra: World Economic Forum. Recuperado desde: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.
- Serbin Pont, A. (2016). ¿Aliados incómodos?: Venezuela y el impacto de la normalización de las relaciones Cuba-EE.UU. En A. Serbin (Ed.), *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos* (pp. 167-190). Buenos Aires: CRIES.
- Sputnik News. (10 de abril de 2019). *El Consejo de Seguridad de la ONU se reúne para discutir la situación en Venezuela*. Recuperado desde: <https://mundo.sputniknews.com/politica/201904101086619384-consejo-seguridad-onu-venezuela/>.
- Sun, H. (2015). The Sino-Venezuelan Oil Cooperation Model: Actors and Relationships. En E. Dussel y A. Armony (Coords.), *Beyond Raw Materials: Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* (pp. 167-182). Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- Telesur. (20 de julio de 2019). *Iranian FM Visits Venezuela in Show of Solidarity*. Recuperado desde: <https://www.telesurenglish.net/news/Iranian-FM-Visits-Venezuela-in-Show-of-Solidarity--20190720-0003.html>.
- Unidad de Investigación de Venezuela. (17 de julio de 2019). Los nexos criminales de los nuevos jefes militares de Maduro en Venezuela. *InSight Crime*. Recuperado desde: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/los-nexos-criminales-de-los-nuevos-jefes-militares-de-maduro-en-venezuela/>.
- United Nations Meetings Coverage and Press Releases. (28 de febrero de 2019). *Competing United States, Russian Federation Draft Resolutions on Political, Humanitarian Situation in Venezuela Blocked in Security Council*. Recuperado desde: <https://www.un.org/press/en/2019/sc13725.doc.htm>.
- United Nations Meeting Coverage and Press Releases. (10 de abril de 2019). *Briefers Paint Dire Picture of Venezuela, Describing Worsening Situation There as Unparalleled in Latin America's Modern History*. Recuperado desde: <https://www.un.org/press/en/2019/sc13771.doc.htm>.
- Velásquez Gavilanes, R. y Gómez Rojas, A. C. (2010). Definición y factores del ultrapresidencialismo: hacia la construcción de un problema de política pública. *Desafíos*, (22)2, 143-180. Recuperado desde: <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/1414>.
- Vera, L. (2018). ¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana? *Nueva Sociedad*, 274, 83-96. Recuperado desde: https://nuso.org/media/articles/downloads/5.TC_Vera_274.pdf.
- Vulliamy, E. (21 de abril de 2002). Venezuela coup linked to Bush team. *The Guardian*. Recuperado desde: <https://www.theguardian.com/world/2002/apr/21/usa.venezuela>.
- Zapata Callejas, J. S. (2014). La teoría del Estado fallido: entre aproximaciones y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, (9)1, 87-110. Recuperado desde: <https://www.redalyc.org/pdf/927/92731211004.pdf>.

La crisis de Venezuela y su dimensión internacional: una lectura desde Colombia se terminó de imprimir en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda. en el mes de noviembre de 2019 en la ciudad de Bogotá D.C.
Somos un empresa responsable con el ambiente.

¿Qué variables y factores cobran importancia para comprender los problemas y principales desafíos que representa la crisis de Venezuela para ese país, la región y varios actores globales con intereses de por medio?

En este documento se examinan los aspectos económicos, sociales, políticos y de seguridad que causan y desarrollan el complejo contexto de la coyuntura venezolana, el rol que han asumido organismos globales y regionales de cara a las problemáticas que se han generado en los últimos años y los efectos de la crisis venezolana en la región, especialmente el impacto para Colombia en términos del fenómeno migratorio y problemas de seguridad. Con ello, se proyectan algunos escenarios en el marco de variables como la continuidad del régimen, la salida negociada y un eventual golpe Estado. Finalmente, se plantean unas recomendaciones que articulan los retos y desafíos analizados.

A pesar de estar seguros de que hay muchos puntos más por abordar, esta publicación constituye una importante aproximación que ofrece al lector datos actuales para hacerse una opinión más completa e informada acerca del tema.