



Policy Memo

27 y 28 de Septiembre de 2018
Ciudad de Panamá, Panamá

Respuestas Regionales a la Crisis Venezolana: Fortaleciendo Capacidades de la Sociedad Civil e Iniciativas Multilaterales

Introducción

El siguiente policy memo recoge las discusiones llevadas adelante en el marco del Tercer Taller Regional “Respuestas Regionales a la Crisis Venezolana: Fortaleciendo Capacidades de la Sociedad Civil e Iniciativas Multilaterales”, organizado por CRIES y The Stanley Foundation y llevado a cabo los días 27 y 28 de septiembre en la Ciudad de Panamá.

El taller estuvo estructurado en cuatro sesiones, centradas en los siguientes tópicos: (1) las características de la crisis venezolana; (2) las tendencias de desplazamiento humano en el Caribe; (3) el rol de los organismos regionales y hemisféricos en la contención de la crisis y resguardo de refugiados; y (4) el rol de la sociedad civil en la crisis regional venezolana. El presente documento reúne las principales conclusiones de cada una de estas sesiones, junto con una serie de recomendaciones de políticas, delineadas por los participantes del taller a partir de las discusiones y los insumos elaborados durante la actividad.

Características de la Crisis Venezolana

La crisis venezolana es una crisis multidimensional y de alta complejidad que requiere una solución integral, negociada, sostenible y que salvaguarde la democracia, evitando los patrones intervencionistas del pasado.

A nivel político, la crisis venezolana está marcada por la consolidación de un autoritarismo hegemónico. Este régimen está caracterizado por la violencia contra civiles (PROVEA reporta 2450 ataques a población civil, y un aumento de

561% de las torturas, en el año 2017); por la manipulación de procedimientos, lapsos y resultados del Consejo Nacional Electoral (CNE) desde 2017; por la inhabilitación o invalidación de partidos políticos de oposición ante el CNE; y por la existencia de presos y exiliados políticos.

Desde julio de 2017, han ocurrido dos hitos políticos clave en Venezuela. Por un lado, la elección ilegal de una Asamblea Constituyente, encargada de redactar una nueva constitución. Si bien esta

Asamblea constituye un suprapoder en lo formal, en la práctica se encuentra sometida a la coalición gobernante. Liderada por Diosdado Cabello, su composición mayoritaria es favorable a Nicolás Maduro. Por otro lado, una sucesión de tres elecciones: la elección de gobernadores (en octubre de 2017), la elección de alcaldes (diciembre 2017) y la elección presidencial (mayo 2018).

Actualmente, el régimen venezolano es un régimen autoritario que no termina de consolidarse como tal. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en el aumento del uso del Carnet de la Patria para el acceso a bienes, becas, y servicios. En la actualidad, se estima que 16 millones de venezolanos poseen este carnet. Sin él, se quedarían excluidos de numerosos servicios y beneficios. También se evidencia el incremento de la injerencia gubernamental por sobre instancias autónomas en materia de salud, educación, universidades, teatro, y empresas privadas, entre otros sectores.

Asimismo, se verifica una fuerte crisis de seguridad, con un marcado incremento de la fragilización del estado venezolano, y elevados niveles de violencia. Por lo general los autoritarismos centralizan la violencia, pero en el caso venezolano ocurre lo contrario: el Estado delega y distribuye el uso de la violencia legítima entre grupos militares y paramilitares. Ello conlleva un aumento en las desapariciones forzadas por acción de grupos irregulares. Asimismo, se observa una fuerte influencia de organizaciones criminales, como la guerrilla colombiana (ELN), las mafias relacionadas con la extracción minera, y las mega bandas ubicadas en el centro y oriente del país, relacionadas con el narcotráfico, la trata de personas y la explotación indígena. Hoy Venezuela detenta 27.000 homicidios anuales, con una tasa de 89 homicidios cada 100.000 habitantes.

Simultáneamente, Venezuela atraviesa por una aguda crisis económica, con una economía hiperinflacionaria y en default. Ello conlleva la pauperización del ingreso, con un salario mínimo de 1800 bolívares, y una canasta básica valuada en 20.817 bolívares, esto es, 18-19 veces el salario mínimo. La pobreza es del 87%; con un 61% de pobreza extrema. A su vez, la tasa de inflación estimada para 2018 ronda entre 1.000.000-4.000.000 %, (FMI/Economía, 2018). Por último, Venezuela atraviesa una aguda crisis social y humanitaria, que es a su vez la principal causa de emigración. Esta crisis impacta fuertemente en la esfera de salud, con 78% de escasez de medicamentos, alta emigración de médicos y enfermeras, y aumento de epidemias como VIH, tuberculosis y malaria.

El proceso migratorio venezolano se ha desarrollado en dos etapas:

1) 2000-2014: Migración conformada por la clase media y alta que migra a países desarrollados (principalmente a España, EE.UU., Canadá y Holanda). Es un tipo de migración planificada (estudio o trabajo), debido a inseguridad personal/jurídica, bajo poder adquisitivo, y falta de oportunidades laborales en Venezuela. Hasta 2014: 2.5 millones emigrados. Edad promedio: 25-40 años.

2) Desde 2015: Migración forzada. Sigue participando la clase media-alta, pero se incorpora también la base de la pirámide socioeconómica, que migra para cubrir sus necesidades básicas y ayudar a los que se quedan en el país. Edad promedio: 18-45 años. Pérdida de capital intelectual y de base de trabajo. Países destino: siguen siendo los desarrollados, pero principalmente son países de la región como Colombia, Brasil, Ecuador, Perú, Panamá, Chile, Argentina y Uruguay. Comienza la migración de personas con enfermedades crónicas, desnutrición, y mujeres embarazadas. Migrar es un modo de poder sobrevivir. Stock acumulado: 4 millones de migrantes. Crecimiento acelerado de la migración en el periodo 2016-2018: más de dos millones de migrantes que han salido en los últimos dos años. Estas cifras no incluyen migrantes ilegales y ciudadanos con doble nacionalidad europea, colombiana, o ecuatoriana, entre otras. Aumento en número de asilados y refugiados, y de migrantes menores de edad.

El principal país receptor del flujo migratorio es Colombia, con casi 1 millón de venezolanos. Por otra parte, España y EE.UU. registran la llegada de más de 200.000 venezolanos cada uno, siendo Venezuela el primer país en la lista de aquellos que solicitan refugio y protección en España, y el cuarto país a nivel mundial con más solicitudes de asilo (luego de Afganistán, Siria e Irak). De hecho, los refugiados venezolanos son el 5.8% del total mundial, y solicitan asilo en países como Perú, EE.UU., Brasil, España, y Panamá. Desde 2014, 166.000 venezolanos han solicitado asilo en todo el mundo.

Muchas personas deciden salir de Venezuela de manera irregular, por problemas para tramitar sus pasaportes y apostillas. Ello aumenta su vulnerabilidad, exponiéndolas a la trata, la prostitución, y la captación en guerrillas. Los migrantes son personas vulnerables, pero en este caso los venezolanos son doblemente vulnerables, dado que a menudo migran sin papeles, sin dinero, y con problemas de salud y alimentación. A su vez, las medidas restrictivas

aumentan la vulnerabilidad de las personas migrantes, especialmente de aquellos que no tienen documentos.

En función de estos datos, se hace evidente que el flujo migratorio venezolano no se reducirá a menos que cambien las condiciones internas en Venezuela. Para que ocurra un cambio de régimen en el país que modifique estas condiciones y contenga la deriva hacia el totalitarismo, se necesita la conjunción de cuatro elementos fundamentales: (1) una crisis generalizada; (2) la fractura de la coalición gobernante; (3) la existencia de una coalición contendiente activa; y (4) una presión internacional, coordinada y generalizada, sobre la coalición gobernante.

No hay dudas de que la primera condición (crisis generalizada), está presente en Venezuela hoy en día. No obstante, aún están ausentes el resto de los elementos. Con respecto a la coalición gobernante, si bien se presentan una serie de fisuras simbólicas, no existen aún fracturas de peso. Por el lado de la coalición contendiente, la oposición hoy se encuentra fuertemente perseguida, y los partidos políticos, invalidados e ilegalizados. A su vez, la oposición está dividida sobre temas cruciales, como, por ejemplo, cómo hacer política institucional frente a un sistema autoritario, cómo utilizar los eventos comiciales, respecto a si promover o no mecanismos de diálogos con el gobierno, sobre la necesidad de movilizar a la población y organizar un paro general y/o de impulsar una salida violenta, y con respecto a promover o no acciones judiciales a nivel internacional. Más aún, la oposición carece de articulación con la sociedad civil, y se encuentra desconectada de la agenda de prioridades de la población. Respecto al cuarto elemento

(presión internacional sobre la coalición gobernante), se observa un aumento de la presión internacional, pero aún de manera disgregada (a través del Grupo de Lima, los EE.UU., la Unión Europea, estados particulares, el Secretario General de la OEA, MERCOSUR, distintas agencias de la ONU). Se observan al momento declaraciones, sanciones a funcionarios, sanciones financieras, causas judiciales, e iniciativas de ayuda humanitaria. Sin embargo, esta presión no es efectiva debido a su carácter fragmentado y desarticulado, y a la falta de una estrategia consensuada y clara (entre los distintos actores de la comunidad internacional) sobre lo que se debería hacer. Más aún, la comunidad internacional no tiene un claro interlocutor interno -por fracturas en la coalición opositora-, lo que genera divisiones en el frente internacional.

Como resultado, hoy se observa un escenario de consolidación de la imposición de un gobierno autoritario. Actualmente, no están dadas las condiciones mínimas para un cambio de régimen. El gobierno avanza en el escenario de imposición de su modelo autoritario, sin fracturas importantes en la coalición gobernante. No obstante, el desarrollo de una crisis general puede derivar a un escenario de colapso en el futuro. La clave pasa por unificar a la coalición contendiente, y unificar a la comunidad internacional en torno a la articulación hemisférica entre gobernanza y cooperación. Asimismo, se deben aprovechar las fisuras de la coalición gobernante y acercarse a sus sectores más pragmáticos.

Tendencias del desplazamiento humano en el Caribe

En la práctica, la crisis venezolana actúa como un caso de estudio con respecto a si los países del Caribe -pequeños estados en desarrollo- pueden responder a una crisis migratoria de esta escala.

Actualmente, no existen muchas estadísticas migratorias en el Caribe. La región se caracteriza por un flujo migratorio mixto, que incluye a trabajadores, traficantes y población traficada, y a buscadores de asilo. Las fronteras son porosas, y existen fuertes limitaciones humanas y financieras para recibir flujos migratorios. Existe, a su vez, una serie de rutas establecidas de migración entre Venezuela y los países del Caribe. Los principales destinos de los migrantes venezolanos son los países del Caribe Sur: Aruba, Bonaire

y Curazao (conocidas como "islas ABC"), Guyana y Trinidad y Tobago. En el último tiempo, han aumentado las solicitudes de asilo en estos países. En efecto, en lo que va del 2018 hubo 4847 pedidos de asilo en Trinidad y Tobago, 679 en Curazao y 78 en Aruba.

Con respecto a la migración venezolana en el Caribe, cabe destacar cuatro temas en particular:

En primer lugar, hay que señalar la relevancia estratégica y geopolítica de las inversiones venezolanas en energía y petróleo en la región. Ello hace que los países caribeños sean reticentes a realizar pronunciamientos o iniciar acciones contra Nicolás Maduro.

En segundo lugar, es pertinente remarcar el peso de las redes de crimen organizado transnacional en la región. En efecto, las islas del Caribe son muy porosas, lo que facilita el desarrollo de redes de piratería, tráfico humano y narcotráfico.

En tercer lugar, el Caribe presenta un entorno de políticas de recepción y protección de refugiados muy poco desarrollado. No existe un marco común para recibir y proteger refugiados compartido por todo el Caribe en tanto algunos países no han ratificado la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 ni el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967.

En cuarto lugar, es importante señalar el rol de las diásporas venezolanas en la región. En efecto, el 8% de la población de Aruba es venezolana, así como lo es el 10% de la población en Curazao, país en el que los venezolanos representan la segunda población migrante, luego de los holandeses.

En Curazao, se evidencia una falta de claridad con respecto a quién le corresponde la responsabilidad de manejo de las migraciones: ¿Depende del gobierno de los Países Bajos o del gobierno curazoleño? A la par, existe un gran número de inmigrantes venezolanos en el país, que resalta aún más considerando lo poco poblada que está la isla. En efecto, de 160.000 habitantes, se estima que hay 15.000 venezolanos (equivalente a un 10% de la población), de los cuales solo 5.000 son inmigrantes legales, y los 10.000 restantes son indocumentados. Frente a esta situación, ocurren muchas deportaciones de jure. En el año 2017, 1200 venezolanos fueron deportados de la isla, mientras que, hasta abril de 2018, hubo 386 venezolanos deportados. Los venezolanos son la gran mayoría de los deportados de Curazao, seguidos por jamaquinos, colombianos, dominicanos, y haitianos.

En la práctica, los venezolanos que llegan indocumentados a Curazao sufren violación de sus derechos mientras son detenidos, incluyendo presión psicológica, hacinamiento, maltrato físico (inclusive a mujeres embarazadas), mala alimentación, prohibición de acceso a ropa y artículos de higiene personal, condiciones deplorables de la infraestructura carcelaria, negación de atención médica en casos de emergencia, retención de menores sin acompañamiento de asistentes sociales, persecución de niños e interrupción del proceso de enseñanza, separación de familias, e inclusive abuso sexual a cambio de elementos de higiene y pasajes. Sobre la situación de irregularidad de estos migrantes, cabe mencionar que es muy costoso -y casi imposible- tramitar los documentos en

Venezuela, y que Curazao mantiene una política migratoria muy rígida en la que exige todos los papeles para poder ingresar y establecerse en el país. El costo de legalización dentro de Curazao es muy elevado, estimado entre 2000 a 3000 dólares por persona por año. Peor aún, aquellos venezolanos que se encuentran de manera legal en Curazao no pueden salir del país ante la imposibilidad de renovar su pasaporte. Caso aparte merecen los niños nacidos en Curazao, que solo pueden tramitar su documentación migratoria si los padres cuentan con documentación en el país. A la par, se evidencia un alto grado de xenofobia contra los venezolanos, impulsada desde el gobierno y la prensa, y que se replica en ámbitos tales como los colegios, la persecución policial, el maltrato doméstico y los abusos en lugares de trabajo. Desde septiembre 2017, Curazao le negó a ACNUR y a la Cruz Roja continuar con el registro de refugiados. Hasta ese entonces, se había logrado registrar más de 250 certificados de ACNUR. Los refugiados en Curazao no pueden trabajar ni tener asistencia social, no tienen necesidades básicas satisfechas, no pueden acceder a salud, servicios bancarios, seguro de autos, entre otros servicios.

Ante este panorama, es importante recordar que Curazao firmó la Declaración de Brasilia sobre refugiados, y que es también parte del marco de refugiados de la Unión Europea. Lo mismo ocurre con Aruba. No obstante, ninguno de los gobiernos de las dos islas cumplen con los compromisos asumidos en materia de refugio, y continúan con una política de deportaciones.

En Aruba, resaltan una serie de restricciones presupuestarias y logísticas para lidiar con los nuevos migrantes. Además, Aruba opta por tratarlos como migrantes económicos en lugar de como refugiados. Ello constituye un movimiento estratégico de parte del gobierno, ya que de este modo no precisan ser provistos de protección. Además de no cumplir con sus compromisos con la política de refugiados de la Unión Europea, Aruba ha prohibido que ACNUR entregue certificados de refugio a los venezolanos en el país, al igual que Curazao.

En Trinidad y Tobago, se observa un alto número de deportaciones, y prima la preocupación por no arruinar las buenas relaciones que el país mantiene con uno de sus aliados clave. Como resultado, pesa más la importancia geopolítica de la relación con Venezuela que la crisis humanitaria y migratoria en dicho país. En paralelo, existe una evidente falta de capacidad para lidiar con migrantes indocumentados, así como también de tratar los vínculos existentes con redes transnacio-

nales de crimen organizado. No obstante, es también importante resaltar que recientemente Trinidad ha establecido una Unidad de Refugiados en su Departamento de Inmigración. Asimismo, está desarrollando legislaciones y políticas para dar un marco legal y político a los migrantes venezolanos. Al momento, Trinidad ofrece un permiso especial de trabajo que permite a los venezolanos ingresar al país.

Históricamente ha existido un flujo de movilidad entre Trinidad y Venezuela, desde la época colonial. El perfil del migrante venezolano que llega a Trinidad es el siguiente: (a) cuenta con una red social preexistente en Trinidad; (b) va desde niños (con sus familias) hasta personas en sus 50s; (c) posee diversos grados de habilidades y formaciones, aunque gran número son profesionales; (d) muchos son buscadores de asilo y refugio (en este punto, existe una deficiencia en las leyes domésticas, ya que no se brinda protección a quienes piden asilo); y (e) migrantes económicos.

De manera muy preocupante, Trinidad ha instalado Centros de Detención de Migrantes, en los que las personas pueden permanecer de 15 días hasta 2 años, sin un claro horizonte temporal para la resolución de su situación. Los detenidos no tienen acceso a representación jurídica ni tampoco se les permite el contacto con ONG locales. Tampoco pueden formalizar reclamos, ni tienen acceso a asistencia en salud. En nume-

rosas ocasiones tienen que compartir camas o dormir en el suelo, y sus bienes personales les son confiscados. Además, existe una fuerte barrera idiomática con los locales. Se evidencia un fuerte sentimiento de xenofobia contra los venezolanos, quienes sufren explotación laboral y tienen un limitado acceso a servicios esenciales. Esta población también es víctima de violencia sexual y de género, con un estereotipo que asocia a las mujeres latinas con la prostitución. Además, los venezolanos viven en un constante estado de vulnerabilidad y “deportabilidad”.

En contrapartida, Trinidad podría ser parte de una respuesta regional caribeña por medio de la CARICOM. En efecto, en 2016 se lanzó la Caribbean Migrations Consultation (CMC) en Trinidad, que luego se reunió en 2017 en Bahamas para decidir un marco de Protección a Refugiados y un Procedimiento Operativo Estándar.

En Guyana se observa una política más receptiva a los migrantes, que entran tanto por frontera terrestre como marítima. Este país puede tomarse como un modelo de políticas hacia refugiados en toda la región del Caribe. Guyana mantiene un comité inter-agencial para tratar el tema migratorio, así como reuniones periódicas con representantes del sistema de ONU en esta temática. Además, Guyana ha establecido un campamento para migrantes venezolanos, y una campaña de vacunación para atender los problemas sanitarios de esta población.

El rol de los organismos regionales y hemisféricos en la contención de la crisis y resguardo de refugiados

Venezuela atraviesa una crisis generalizada, compleja y multidimensional. En este escenario, Estados Unidos juega un papel contradictorio: por un lado, sanciona a funcionarios del gobierno de Maduro; por el otro lado, los pronunciamientos del presidente Trump no han ayudado mucho. Por su parte, China adquiere cada vez más influencia en la región, manteniendo además una importante relación bilateral con Venezuela. Sin embargo, no se la considera en acciones multilaterales sobre la crisis venezolana. China tiene mucho poder de apalancamiento en Venezuela (inversiones y préstamos), pero mantiene también una firme política de no intervención en asuntos internos.

Con sus vecinos inmediatos, como Brasil, Colombia y Guyana, Venezuela mantiene

una relación problemática, acentuada por los efectos derrame de su crisis, como los flujos de migrantes y refugiados, el crimen organizado, y el aumento de la inseguridad ciudadana.

Ante la crisis del multilateralismo, la crisis en Venezuela obliga sin embargo a pensar en soluciones multilaterales. Es importante remarcar que no puede tratarse la crisis de Venezuela como si existiera en un vacío, sino que se enmarca en un proceso regional y global de surgimiento de regímenes autoritarios. También es necesario señalar que la existencia de una oposición dividida en Venezuela disminuye sustancialmente las posibilidades de una acción multilateral.

Con respecto al multilateralismo regional, en primer lugar, cabe destacar que el Grupo de Lima conlleva una importante fortaleza: su informalidad le otorga flexibilidad y pragmatismo, aunque aún no se ha aprovechado del todo esta ventaja. En efecto, el Grupo de Lima debería aprovechar su informalidad y flexibilidad para coordinar acciones entre sus miembros, y con Estados Unidos y la Organización de Estados Americanos. Además, puede conformar un subgrupo -estilo troika- que se encargue de llevar a cabo acciones sustantivas, con autorización del grupo en su conjunto. Asimismo, el Grupo debe renovar su compromiso con la Carta Democrática Interamericana, considerando también los casos de Honduras y Guatemala. Por último, el Grupo de Lima puede tender puentes con organizaciones de la sociedad civil, en Venezuela y en la región.

Más aún, se observa una creciente cooperación entre el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, y las organizaciones no gubernamentales regionales que trabajan con migrantes y refugiados. También es muy importante destacar la reciente creación de un grupo de trabajo de la OEA para analizar la crisis migratoria de Venezuela.

Con respecto al multilateralismo global, cabe señalar, en primer lugar, que el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó una resolución para que Venezuela acepte ayuda humanitaria. Asimismo, la Corte Penal Internacional ha iniciado una investigación del gobierno de Venezuela por crímenes de lesa humanidad. Más aún, Eduardo Stein ha sido designado como Enviado Especial de Naciones Unidas para Refugiados y Migrantes Venezolanos.

No obstante, las opciones multilaterales son limitadas. Las dos más visibles son el Grupo de Lima y las acciones de Almagro en el seno de la Organización de Estados Americanos. En el contexto actual, se evidencia un vacío de liderazgo en estas iniciativas. Asimismo, está presente un problema de apalancamiento (leverage) externo, esto es, la imposibilidad de actores externos de conseguir influencia y lograr los cambios deseados en Venezuela. Por el otro lado, también existe un problema de "riesgo moral", esto es, ¿cómo se responde ante un retroceso autoritario, como es el caso de Venezuela? Es importante considerar que la forma en

que se decida responder al retroceso autoritario venezolano sentará un poderoso precedente regional.

Frente a la crisis en Venezuela, es importante no caer en soluciones simplistas y buscar soluciones de largo plazo, que vayan más allá de la transición política. Por ejemplo, puede considerarse la creación de un fondo multilateral para asistencia a Venezuela y sus migrantes y refugiados, entre muchas otras medidas.

A nivel multilateral global, es importante también considerar el Pacto Global de la Migración. El Secretario General de Naciones Unidas, António Guterres, es un gran entusiasta de este pacto e invirtió mucho capital político en él. Cabe recordar que Guterres fue también el Alto Comisionado de Refugiados en Naciones Unidas, y que trabajó en la temática de migración forzada por más de diez años. Sin embargo, vale destacar que la ACNUR no tiene un presupuesto propio para refugiados, sino que su presupuesto se destina para el pago de sueldos de los funcionarios. Por ende, el presupuesto con el que ACNUR puede trabajar se basa en donaciones de los países. No obstante, la crisis económica y financiera global de 2008-9 ha causado un gran impacto negativo en los recursos de ACNUR. También es importante señalar que la representante de ACNUR en Brasil (Isabel Valente) acaba de asumir la Dirección de América de la agencia, lo que la convierte en la principal responsable de la política de este organismo para las Américas. La crisis en Venezuela ha impactado mucho en la política de ACNUR en la región, y la designación de una funcionaria con experiencia en Brasil – uno de los principales destinos de migrantes y refugiados venezolanos – como la responsable de las Américas de la ACNUR seguramente incrementará el rol de este organismo en esta crisis.

La migración está dividida -legalmente- entre voluntaria y forzada, generando dos clases de migrantes. En la práctica, sin embargo, se produce una zona gris en la identificación de migrantes forzados. Sobre migración y refugio, la Convención de Ginebra establece tres pilares: protección, soluciones duraderas y repatriación. Además, la Convención de Ginebra establece el principio de no devolución, esto es, es inadmisibles

devolver personas que solicitan refugio. Sin embargo, el estado de Roraima en Brasil devolvió migrantes venezolanos, así como también lo hizo Curazao. Frente a estas situaciones, la sociedad civil tiene la tarea de presionar para que los países firmen, ratifiquen e implementen los instrumentos de Ginebra. Estos instrumentos sirven para presionar a los gobiernos a adoptar un enfoque basado en derechos, y a considerar también las responsabilidades de los países receptores, tomando en cuenta, principalmente, el principio de no devolución.

Frente a ello, es importante resaltar el rol de los Consejos Nacionales de los Refugiados (CONAREs). Los CONAREs son órganos técnicos, autónomos, y con mucha capacidad de influencia, que funcionan y que otorgan decisiones importantes en términos de protección a migrantes y refugiados. Asimismo, incluyen a organizaciones de la sociedad civil. En términos legales, los CONAREs tienen jurisdicción sobre sus decisiones, que son vinculantes. Es muy difícil que se emprenda un recurso contra ellos, ya que tienen mucha credibilidad en sus decisiones. Más aún, mientras muchos países tienen dificultades en reconocer la crisis humanitaria en Venezuela (como Brasil), ello se puede hacer a través de los

CONAREs, que sí reconocen la dimensión ampliada de refugio, a través de los convenios de Cartagena. También hay que considerar como actores relevantes a la Iglesia y sus organismos, como Cáritas y el Servicio Jesuita para los Refugiados, muchos de los cuales trabajan en el terreno asistiendo a migrantes y refugiados venezolanos.

Por último, es también importante hacer énfasis en que la salud es el único tema en el que existe un esfuerzo combinado entre un órgano hemisférico y un órgano global: la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Estos organismos tienen efectividad concreta, mediante la alerta sanitaria. Dado que en Venezuela hay un incremento de enfermedades contagiosas y han resurgido enfermedades como el sarampión y la difteria, hay espacios de acción para OMS y OPS.

El rol de la sociedad civil en la crisis regional venezolana

Ante todo, cabe mencionar que la sociedad civil venezolana no contaba con anterioridad con organizaciones que abordasen el tema de los migrantes, por lo que la crisis humanitaria y migratoria obligó a la sociedad civil de ese país a ir aprendiendo sobre esta temática a medida que se desarrollaba la crisis humanitaria y migratoria.

Sin embargo, la sociedad civil venezolana se ha debilitado debido a que mucho personal de organismos de DD.HH. y de desarrollo han migrado de Venezuela, por causa de la crisis. Asimismo, ante la ausencia de una organización política que lidere un proceso que enfrente la situación, las organizaciones de la sociedad civil tienen que asumir ese papel de liderazgo, lo que se dificulta debido a que van perdiendo capacidad de acción al ir migrando las personas que las componen.

Actualmente, existen dos grandes riesgos en Venezuela: Por un lado, que la situación se “normalice”, debilitando así las respuestas regiona-

les que se le puedan dar a la crisis humanitaria y migratoria. Este escenario es al que apuesta el gobierno venezolano. Por el otro lado, crece el riesgo de que no se tenga la capacidad de contener a quienes apuestan a la salida violenta a la crisis. Al irse cerrando las salidas pacíficas, adquieren más empatía en la población venezolana las salidas violentas. Para contrarrestar esta tendencia, se necesita el apoyo de la comunidad internacional y de las organizaciones de la sociedad civil en favor de salidas pacíficas y democráticas.

A ello se suma el problema de que no existe un claro interlocutor interno en Venezuela, que pueda dialogar con la comunidad internacional. Por ende, se pierde buena parte de los esfuerzos e iniciativas de la comunidad internacional y de las iniciativas multilaterales al no haber un actor claro en Venezuela que conduzca ese proceso. Es importante pensar cómo y con quién

interactuar, cómo encontrar un interlocutor en la oposición venezolana.

Tres elementos importantes para señalar con respecto a cómo debe diseñarse una estrategia de salida a la crisis en Venezuela: (a) la solución a la crisis venezolana tiene que ser pacífica; (b) esta solución tiene que ser formulada resguardando la democracia; (c) el proceso de reinstitucionalización es un paso fundamental para garantizar un fortalecimiento institucional y una adecuada transición política en el país.

Es también pertinente profundizar con respecto a tres grandes obstáculos para la sociedad civil en Venezuela:

1) Un proceso de creciente debilitamiento de la sociedad civil, debido a la propia migración de sus componentes. Mientras que los miembros de estas organizaciones que permanecen en el país son cada vez menos, sin embargo tienen que hacer cada vez más.

2) La carencia de un enfoque político en la sociedad civil. No hay un planteamiento político unificado en la sociedad civil, como pasa con los partidos políticos. Frente a este problema, debe construirse una narrativa común frente a la crisis. Para ello, no puede desligarse el tema migratorio de la necesidad de un cambio de gobierno a través de salidas pacíficas y constitucionales.

3) Una posible arremetida del gobierno contra la sociedad civil. Si el gobierno decide tomar esta vía, al no haber partidos políticos que den respuesta ni interlocutores internos que accionen, sería un golpe muy fuerte contra la sociedad civil. Este es un riesgo evidente que puede profundizarse, y la tendencia en los últimos meses va en esta dirección.

En los países de la región, la sociedad civil es muy importante para frenar el avance de la xenofobia y para contrarrestarla. Un claro ejemplo de ello es la Asociación Civil de Justicia en Colombia con su programa "Bienvenida Venezuela". La sociedad civil regional tiene además la tarea de legitimar la información que sale de Venezuela, siendo la misma sociedad civil un elemento de legitimación muy importante.

Es importante considerar las lecciones aprendidas que tienen las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela. De modo claro, la presente situación en Nicaragua es una caja de resonancia de lo que ocurre en Venezuela. Es importante identificar detonantes de la crisis en Nicaragua, para actuar sobre ellos y evitar que se agrave la

situación. Para ello, es necesario informar a la población nicaragüense de lo que ocurre en Venezuela, para contener la crisis en Nicaragua, que comparte muchos elementos con la venezolana. Hoy día, existe una fluida comunicación entre redes de la sociedad civil en ambos países, pese a la imposibilidad de viajar entre Venezuela y Nicaragua, lo que dificulta encuentros físicos entre dichas organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, ambas crisis impactan a nivel regional. En efecto, el conflicto entre Venezuela y Colombia pronto va a extrapolarse a Nicaragua, que tiene una historia de conflicto con Colombia. Cabe también señalar que, en Nicaragua, el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH) es miembro del CONARE, pero el gobierno lo desactivó. Como resultado, cualquier venezolano que pida asilo en el país es detenido y deportado a Venezuela, en lugar de ser devuelto a Costa Rica, que es por donde suelen entrar a Nicaragua. También es de suma importancia considerar el caso de El Salvador, país que puede ser espejo de lo que ocurre en Venezuela y Nicaragua, y que es, además, un importante aliado político de Venezuela.

En Centroamérica, se evidencia un fuerte deterioro de los procesos democráticos, que involucra tanto a regímenes políticos autoritarios de derecha como de izquierda, y en los que la población civil lleva la peor parte. La violación de DD.HH. hoy ocurre en toda la región. A su vez, la desactivación de conflictos armados en Centroamérica no resolvió conflictos estructurales, y la desigualdad socioeconómica ha aumentado de manera considerable en los últimos años. Ante esta situación, es importante replantear narrativas con respecto a migrantes y refugiados, así como también instalar en la agenda la temática de los retrocesos autoritarios que están ocurriendo en la región centroamericana. Ello se puede fortalecer desde la academia, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil de la región, para fortalecer mecanismos de diplomacia interna que sirvan para expresar posturas que hoy no están siendo expresadas desde una oposición política debilitada o casi inexistente en algunos casos. A su vez, es vital prestar atención a las amenazas existentes para los DD.HH. en Centroamérica, y denunciarlos, dado que limitan las posibilidades de la sociedad civil de poder contribuir a una recomposición pacífica del sistema democrático en la región.

De manera preocupante, actualmente se evidencia una reducción sustancial de los espacios cívicos de acción por parte de los gobiernos de la región. La tarea es, entonces, impulsar una sociedad civil de carácter transnacional, y

acotar el rol de los estados en su relación con las organizaciones de la sociedad civil.

El principal desafío a futuro desde la sociedad civil es accionar sobre las condiciones de inserción de la población migrante, generando una narrativa de defensa de la migración, bajo condiciones de respeto a los DD.HH., y estrategias de incidencia para el avance de políticas públicas que tutelen esos derechos. La clave aquí es cómo construir coaliciones que permitan la defensa de la población migrante, y este desafío constituye una agenda de trabajo regional que debe ser impulsada con fuerza desde la sociedad civil de la región.

Recomendaciones

En Venezuela

- Iniciar nuevo proceso de identificación de un interlocutor internacional en la oposición venezolana como paso esencial para avanzar en medidas de diálogo.
- Facilitar el diálogo intersectorial (academia, sociedad civil, organismos multilaterales) con las segundas y terceras líneas dentro de los partidos de oposición en Venezuela.
- Generar empoderamiento de la población local en Venezuela.
- Identificar nuevos facilitadores y nuevas instancias mediadoras que cuenten con legitimidad de ambas partes.
- Tener en cuenta que la fragilización del Estado venezolano implica incluir en la agenda política la reconstrucción de capacidades estatales e infraestructura en las soluciones que se propongan.
- Generar las condiciones para que se asuma oficialmente que existe una crisis humanitaria en Venezuela.
- Incluir sectores pluralistas del oficialismo en las negociaciones.

Gobiernos Nacionales

- Ratificar Convención de Ginebra sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967.
- Ajustar marcos jurídicos y regulatorios en materia migratoria y de refugiados para respetar acuerdos, convenciones y protocolos internacionales.
- Incorporar narrativas con visión de la migración como una fuerza de desarrollo.
- Reafirmar el Principio de No Devolución. Diseñar e implementar políticas de inserción e integración de migrantes y refugiados a largo plazo.
- Fomentar y fortalecer el rol de los CONAREs (Consejos Nacionales para los Refugiados) e incentivar la participación de la sociedad civil en ellos.
- Publicar estadísticas sobre el número de refugiados y migrantes.
- Promover mecanismos de diálogo y negociación no tradicionales y de bajo perfil.
- Entablar canales de dialogo con posibles interlocutores como China, Rusia, Cuba, El Vaticano, Ecuador, México, Uruguay, España y Costa Rica.

Sociedad Civil y Academia

- Contribuir a la difusión y a la divulgación de insumos provenientes de la sociedad civil venezolana como proceso que a su vez contribuye a su legitimación.
- Reforzar una actitud pro-activa de la sociedad civil en ámbitos multilaterales (en órganos y comisiones vinculados a cuestiones migratorias y de refugiados)
- Reforzar el rol de las universidades como instrumentos de concientización sobre migración, así como una fuente de recursos humanos para la ayuda humanitaria.
- Apoyar el rol de empresas privadas como facilitadores de diálogo.
- Fortalecer la cooperación con organizaciones religiosas en asistencia a migrantes.
- Promover un rol mayor del Comité Internacional de la Cruz Roja en Venezuela.
- Generar estrategias de comunicación en los medios, para aumentar la capacidad de incidencia y realizar mainstreaming de lenguaje común para actores gubernamentales.
- Crear un Grupo de Amigos de la Carta Democrática Interamericana, como puente entre la sociedad civil y la OEA.
- Emplear el lenguaje de la Responsabilidad de Proteger como herramienta para exhortar a gobiernos nacionales para cumplir con sus obligaciones.

Organizaciones Multilaterales

- Articular respuestas regionales a la recepción de migrantes y refugiados sin documentación, entendiendo que restricciones burocráticas aumentan la vulnerabilidad de refugiados venezolanos.
- Promover los buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas.
- Promover medidas conjuntas multilaterales y consensuadas, resaltando los aspectos preventivos de la Responsabilidad de Proteger.
- Incentivar la labor de las organizaciones intergubernamentales, técnicas y especializadas, para la intervención en crisis humanitarias, con base en datos estadísticos y científicos (ej: Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud).
- Promover el diálogo y la colaboración entre el Grupo de Lima y los estados y sociedad civil de América Latina y el Caribe.
- Hacer uso del grupo de trabajo sobre Venezuela de la OEA para promover la vinculación con la sociedad civil.
- Desarrollar mecanismos de cooperación para desarrollar y fortalecer capacidades en los estados receptores (lecciones aprendidas de otros Estados, de OSCs, etc).
- Incorporar a las mesas de diálogo nuevos temas como la importancia de establecer una comisión de la verdad, promover reformas financieras y económicas, desarrollar políticas de salud, aplicar la justicia en el marco del Estado de Derecho, y desarrollar nuevos pactos de gobernanza.



Policy Brief

Fecha: 08 de Octubre, 2018

Migración Venezolana

por Claudia Vargas Ribas

Contexto

La migración venezolana en los últimos dos años ha tomado dimensiones inéditas a nivel nacional y regional; estamos en presencia de un éxodo que no obedece a características exclusivas en cuanto a estrato socioeconómico, nivel académico o edad sino que por el contrario, se ha extendido hasta los sectores más pobres y jóvenes de la población, que encuentran en la emigración la posibilidad de atender sus necesidades básicas como alimentación, salud, vivienda y seguridad.

Esta migración presenta características mixtas, porque aunque buena parte de la población utiliza canales regulares, también existen emigrantes -que por la emergencia de su situación- lo hacen al margen de la ley, lo cual aumenta su nivel de vulnerabilidad y exposición a situaciones como explotación laboral, trata de personas y xenofobia por mencionar algunas.

Los principales destinos a los que emigran son países de la región predominando los fronterizos: Colombia, Brasil además de Perú, Ecuador, Argentina, Chile, y algunas islas del Caribe dada la cercanía geográfica, cultural, nexos familiares de antiguos procesos migratorios en el continente y aquellos que ofrecen facilidades jurídicas para su integración (no tienen restricciones en cuanto a visas, residencia, etc.).

Venezuela -y con ella la región- está en presencia de una migración forzada, pues las personas perciben un riesgo del cual se evidencian violaciones a sus derechos fundamentales: falla o ausencia de servicios públicos, 78% de escasez de medicamentos (ENCOVI), más de 26 mil homicidios por año, especialmente de poblaciones jóvenes (OVV), una inflación que se estima cerrará el 2018 en

1.000.000% (FMI) y una crisis institucional así como de los organismos de protección que según ACNUDH 2018 ubican a Venezuela en el último lugar sobre la existencia de un Estado de derecho.

En este sentido la migración venezolana probablemente tienda a una agudización considerando que la principal causa de la misma -sus problemas internos- no están siendo atendidos y no existen aún políticas públicas destinadas a resolver tema. Es por ello que los Estados de la región, sobre todo aquellos que más reciben venezolanos diariamente a través de sus fronteras, están llamados a aplicar acciones para resguardar y atender, tal como lo demanda el derecho internacional, a esta población vulnerable.

En consideración a este contexto se sugieren las siguientes recomendaciones generales para varios tipos de actores e interlocutores: miembros de organismos regionales, funcionarios públicos, sociedad civil organizada y Organizaciones No gubernamentales/religiosas.

En zonas de frontera

■ **Mantener la atención en zonas de frontera:** médica, nutricional, de vivienda/resguardo (acogida). Esto significa que los Estados permitan la atención a los inmigrantes a través de las diferentes organizaciones en terreno, que pueden ir desde las propias instituciones públicas o de agencias internacionales como OIM, ACNUR y otros actores de la sociedad civil como el Servicio Jesuita para Refugiados (SJR), ONG's que hacen actividades en fronteras y puestos de control.

■ **Servicios de información:** Desarrollar y difundir un manual para la asistencia sobre los mecanismos legales que permita informar a los inmigrantes sobre aspectos fundamentales como: acceso a documentación -en el caso de los solicitantes de refugio- trabajo, vivienda/albergues y acceso a trámites administrativos. Este hecho disminuye vulnerabilidad en tanto estén conscientes de qué derechos tienen y adónde pueden acudir. (Ej. La ruta segura publicada recientemente por el SJR).

■ **Sensibilización de las zonas receptoras/de frontera** a través campañas informativas sobre la situación de Venezuela. Las mismas estarían dirigidas no solo a los habitantes de la zona de recepción sino a los propios funcionarios en puntos de control, migración y fronteras, el objetivo es generar empatía a partir del conocimiento de la situación del inmigrante venezolano. Esto incluye protección a las poblaciones vulnerables: niños, embarazadas, enfermos crónicos, desnutridos y ancianos.

■ **Documentar, denunciar y difundir:** Autorizar la presencia de la sociedad civil organizada, líderes comunitarios y medios de comunicación en zonas de frontera: esto permite visibilizar, difundir y -en los casos necesarios- denunciar lo que ocurre con los inmigrantes venezolanos. Este mecanismo puede ser útil para los procesos de denuncia a mayor escala o como evidencia para la solicitud de algún estatus específico (asilo, refugio y/o protección) según las características de los casos.

■ **Campañas de opinión pública sobre el potencial de los migrantes:** promovidas por la sociedad civil o asociaciones afines que permitan cambiar la narrativa de la inmigración. Mostrar los beneficios de recibirlos y el impacto positivo que en diferentes áreas ha tenido y puede llegar a tener si existe un proceso de integración.

Acción de los Estados

■ **Cooperación regional:** Estrategias conjuntas entre países de la región usando como herramienta las instituciones u organismos regionales y multilaterales: UNASUR, CAN, MERCOSUR o afines.

■ **Cumplimiento de leyes y mecanismos internacionales fundamentados en la necesidad de proteger:** reconociendo la obligación que tienen los Estados de hacer lo necesario para evitar las causas de los problemas de los refugiados (Declaración de Cartagena, 1984) y la vulnerabilidad del migrante venezolano.

■ **Revisión de las alternativas de los países para la integración de los inmigrantes:** Para ello es importante el conocimiento de sus mecanismos legales internos y su especificidad en asuntos migratorios con el objetivo de identificar cuántos de ellos responden a la situación de emergencia y evaluar su adecuación al proceso inédito venezolano.

Dentro y fuera de Venezuela

■ **Identificar actores que puedan recibir las propuestas** para atender la emergencia migratoria venezolana en organismos/agencias internacionales, instituciones de los gobiernos, sociedad civil organizada y ONG's especialistas en DDHH y migración.

■ **Mapear instituciones que dentro de los principales países receptores puedan ayudar a las actividades sugeridas:** líderes comunitarios, ONG's, asociaciones de venezolanos. La idea es tener actores que brinden respuestas inmediatas y generar para ellos (los migrantes) un espacio más seguro.

Desde Venezuela

■ **Evaluación y diagnóstico de la situación:** Caracterización de la migración venezolana: establecer un perfil sociodemográfico de los migrantes e identificar las rutas que utilizan para su desplazamiento. Para ello es importante la articulación de instituciones de la sociedad civil (dentro y fuera de Venezuela) y también de organismos regionales.

■ **Formación de redes de documentación y denuncia:** Entre academia, grupos de investigación y organizaciones de la sociedad civil.

■ **Capacitación para solicitud y recepción de financiamiento en asistencia humanitaria de organismos / organizaciones internacionales con experiencia en situaciones de conflicto y procesos migratorios complejos.**



Policy Brief

Fecha: 08 de Octubre, 2018

Recomendaciones para el diálogo y la negociación en Venezuela

por Francisco Alfaro Pareja

El conflicto y el contexto de la crisis en Venezuela

El conflicto que atraviesa actualmente Venezuela es de carácter político. El progresivo socavamiento de los principios liberales y la sustitución del régimen democrático representativo por uno de cariz iliberal y, posteriormente, por uno revolucionario, lo ha transformado en una diatriba cuasi existencial. Su extensión en el tiempo ha generado una crisis compleja y multidimensional con consecuencias dramáticas en diversas áreas, a nivel nacional, regional y hemisférico.

El régimen, en su carácter híbrido, ha ido pasando aceleradamente de un autoritarismo competitivo, a uno de tipo hegemónico con vocación totalitaria, violador sistemático de libertades y Derechos Humanos. Sin embargo, conspira contra esta vocación su ineficiencia, los altos índices de corrupción, la promoción de organizaciones paraestatales y la connivencia con el crimen organizado, que disminuye sus capacidades. A nivel económico, la crisis se refleja en la caída de la producción petrolera, el incremento de la hiperinflación, la depauperación salarial, el incumplimiento en los compromisos internacionales, la implementación de medidas económicas contradictorias y/o insuficientes, la impresión de dinero inorgánico, entre otros. Esta situación impacta directamente en lo social, en cuanto al colapso de los servicios públicos, el incremento de la pobreza, la miseria y el hambre a niveles históricos, el aumento de la tasa de homicidios, la mortalidad infantil y por enfermedades no tratadas, el desabastecimiento de insumos médicos y alimentos. Todos estos componentes configuran la causa fundamental de la crisis humanitaria y la migración forzada masiva.

La imposibilidad de transformar el conflicto por vías institucionales ha llevado a la coalición gobernante (CG) y la opositora (CO) a acudir a cuatro mecanismos alternativos de diálogo y negociación (MADN). Como elementos comunes, todos los MADN: a) han surgido ante escaladas

de violencia, donde el poder presidencial se ha visto amenazado; b) la negociación ha estado centrada en la salida electoral; c) se ha utilizado el apaciguamiento (appeasement) como variable constante, bien como acción deliberada por parte de la CG o como inhabilidad para lidiar con adversarios de objetivos ilimitados; d) han contado con la presencia de actores de la Comunidad Internacional (CI). Como elementos diferenciadores, en cada MADN: a) la CG ha ido mutando en su carácter híbrido; b) la fuerza y la unidad interna de ambas coaliciones se ha ido modificando; c) el comportamiento de la CI ha variado en cuanto estrategia, unidad y fuerza; d) la metodología, rigurosidad y compromiso de las delegaciones no ha sido el mismo. Sólo en el primer MADN se suscribió un acuerdo. Si bien la realización del referéndum revocatorio en 2004 canalizó de manera urgente, aunque puntual, la salida a la crisis, el resto de los puntos del arreglo, cruciales para una solución sustentable, no se cumplió.

Recomendaciones para un nuevo mecanismo alternativo de diálogo y negociación

1- Recomendaciones generales. A la luz de elementos comunes en los MADN previos, es fundamental:

a) Ser proactivos y no esperar a que una escalada coyuntural de la violencia desencadene la necesidad de un MADN, ya que la prioridad no sería restituir el orden constitucional democrático (verdadera causa del conflicto);

b) Descentrar negociación únicamente de lo electoral, exigiendo previamente cesiones en otras áreas del poder;

c) Evitar que el MADN sea nuevamente apaciguador. Sólo la existencia de un incentivo real al poder de la CG (bien sea negativo o positivo), podría hacer que esta se sienta a negociar y cumpla los acuerdos alcanzados.

2- Sobre la coalición opositora (CO):

a) Potenciar cualquier mecanismo que contribuya a la recomposición de su unidad y fortalecer sus capacidades para que la CI tenga un interlocutor interno para ejercer un apalancamiento (leverage) efectivo;

b) Fortalecer el rol de la CO como mediador entre la CG y la CI, quien podría condicionarlo a retornar a un MADN.

3- Sobre la coalición gobernante (CG):

a) Identificar sus debilidades y diferencias para aumentar las capacidades de persuasión en un nuevo mecanismo;

b) Potenciar el acercamiento (incluso bilateral) con actores de la CG dispuestos a reducir los costos de tolerancia.

4- Sobre la comunidad internacional (CI):

a) Conciliar de criterios y planes en curso (de países, organismos e instancias multilaterales, hemisféricas y regionales) con respecto a la crisis venezolana. Esfuerzos descoordinados reducen la efectividad de la acción;

b) A partir de esta precondition, estudiar la posibilidad de involucrar a actores de peso de la CI cercanos a la CG, con incidencia en el conflicto venezolano ante un posible nuevo MADN;

5- Sobre los terceros (potenciales facilitadores, garantes, testigos, mediadores):

a) Es necesario que sean actores con peso propio y aceptados por ambas partes en su rol;

b) Aquellos actores no imparciales, pero con llegada a las partes, pueden tener un rol útil dentro del MADN;

c) Repensar el rol de la empresa privada y la sociedad civil como dinamizador de relaciones entre actores políticos.

6- Promover y fortalecer Espacios de Alto Nivel y bajo perfil (EAN-bp) a la par (o más allá) de un nuevo MADN, porque:

a) Se rigen por redes de confianza y se discuten temas de interés común con bajo o nulo costo político;

b) Sirven de instancias de andragogía política para contribuir a dar pasos en la reinstitucionalización del país;

c) A diferencia de los MADN, aumentan su utilidad en períodos de mayor estabilidad;

7- Sobre la posible agenda de temas:

a) En cada MADN se ha ido consolidando una lista de asuntos preliminares coincidentes:

■ De menor complejidad, pero de mayor urgencia: las necesarias reformas para detener la crisis económica y humanitaria, así como las condiciones de los presos políticos;

■ De complejidad intermedia, pero mayor importancia: reconocimiento mutuo y reinstitucionalización pactada; retorno al camino electoral; retiro progresivo de sanciones a cambio de redemocratización;

■ La instalación de una Comisión de la Verdad rigurosa y el desarrollo de una política de justicia transicional para crímenes cometidos, son mayor complejidad e importancia para una paz inclusiva y sustentable;

b) Conciliar una estrategia para abordar temas de manera simultánea y/o secuencial, en EAN-bp y/o en MADN;

c) Salida a la crisis económica y humanitaria requiere acuerdo de gobernabilidad para restituir la institucionalidad;

8- Sobre las opciones violentas como forma de regulación del conflicto político:

a) Han dado muestras de su brutal impacto en los últimos años. Sin embargo, la existencia de instancias institucionales (hoy mermadas), además de la convivialidad estructural, han limitado su extensión;

b) El avance autoritario está promoviendo, en la opinión pública, la idea de la inevitabilidad de una salida violenta;

c) La hipótesis de conflicto de la CG basada en la amenaza del enemigo externo coordinada con el enemigo interno, combinada con los altos niveles de violencia delincriminal y la fragilidad del Estado, están creando condiciones para su escalada ante un evento coyuntural como una potencial explosión social, fisura la Fuerza Armada Nacional o incidente con algún país de la región.

Policy Brief

Fecha: 08 de Octubre, 2018

Crisis Humanitaria en Venezuela

por Gilberto M. A. Rodrigues

Contexto

La actual crisis humanitaria en Venezuela no tiene precedentes en Suramérica. La combinación de una prolongada crisis política interna (que escaló tras la muerte del presidente Hugo Chávez en 2013) y la profundización de una crisis económica del país, han motivado una ola migratoria forzosa inédita en la región que tiene como raíz tres principales causas:

- 1) Escasez de alimentos y productos de primera necesidad (higiene);
- 2) Falta de medicinas y vacunas;
- 3) Persecución por opinión política.

Los datos e indicadores de las agencias de la ONU sobre la crisis humanitaria venezolana son alarmantes:

- 1) Incremento de la mortalidad infantil;
- 2) Incremento de la desnutrición de niños;
- 3) Disminución de once kilogramos en el peso promedio de la población;
- 4) Retorno de enfermedades erradicadas (sarampión, difteria);

La combinación de esas causas se traduce en una situación de violación masiva de derechos humanos en el que el Estado ha fallado -por acción u omisión- en la protección de los derechos básicos de su población.

El flujo migratorio ha afectado directamente a dos de los principales países fronterizos, Colombia y Brasil. Ecuador, Perú, Chile y Argentina han sido países de segunda acogida, además de países caribeños y centroamericanos (Costa Rica y Panamá).

Colombia ha recibido casi 1 millón de migrantes salidos de Venezuela; Brasil recibió cerca de 160 mil. Estos países enfrentan dificultades políticas y económicas internas para acoger el flujo intenso de migrantes y han adoptado acciones crecientemente securitizadoras y militarizadas en sus marcos legales y mecanismos de recepción migratoria.

Políticamente, Venezuela enfrenta un aislamiento político en su entorno regional: ha sido suspendida del Mercosur y no cuenta con un espacio de diálogo en una UNASUR políticamente debilitada, pero dispone de apoyo entre diversos países caribeños y centroamericanos.

El gobierno de Donald Trump, en un escenario inédito de desarticulación de su diplomacia hemisférica, ha tenido una retórica beligerante hacia Venezuela, con amenaza de intervención militar; el Departamento de Estado ha debatido planes de golpe militar en contra del presidente Maduro con militares disidentes.

El Secretario General de la OEA, Luis Almagro, ha asumido una posición frontalmente crítica al gobierno de Maduro y ha declarado que "todas las opciones están sobre la mesa", lo que se ha interpretado como apoyo implícito a una posible intervención externa.

El Grupo de Lima (2017), principal grupo articulador regional, formado por 17 países, ha jugado un rol propositivo y a la vez cauteloso (en contra de soluciones militares), en búsqueda de una solución pacífica para la crisis humanitaria venezolana. Sin embargo, no ha logrado establecer negociaciones directas con el gobierno de Maduro y ha visto rechazadas sus propuestas de ayuda humanitaria por Caracas.

Desafíos

El gobierno del presidente Nicolás Maduro no reconoce la existencia de una crisis humanitaria en el país. En los ámbitos multilaterales, regional y global, Venezuela muestra fuerza al contar con el apoyo de considerable grupo de países: en la OEA tiene apoyo de países caribeños y centroamericanos; en la ONU, recibe el apoyo del Movimiento de Países No Alineados, del cual ejerce la presidencia. En Ginebra, la diplomacia venezolana lideró la aprobación de una resolución del Consejo de Derechos Humanos (CDH) en contra de sanciones unilaterales, por amplio margen de votos (28 - 15). Pero no logró impedir la aprobación de una resolución del CDH que instó el gobierno del país a aceptar la ayuda humanitaria (23-7, y 17 abstenciones). En el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Caracas tiene el apoyo de China y Rusia (miembros del P5).

La elección del Presidente Duque, en Colombia, con un discurso de confrontación al gobierno de Maduro y defensa de acciones intervencionistas, generan una amenaza real de conflicto armado en la región, donde hay un precedente de intervención de Colombia en Ecuador, en 2008, que casi desbordó en un conflicto regional.

Propuestas

- El nuevo representante especial del ACNUR/OIM para refugiados y migrantes venezolanos, Eduardo Stein, podría contribuir con el diálogo y acciones concretas para enfrentar la crisis humanitaria regional;

- El nuevo Presidente electo de México, López Obrador, ideológicamente más próximo de Maduro, podría jugar un papel en una posible mediación con Caracas;

- El nuevo presidente de Brasil, que tomará posesión en enero de 2019, debería jugar un rol proactivo en las negociaciones con Venezuela en aras de mitigar la crisis humanitaria.

- Involucrar a China, aliada de Maduro y player global, en las negociaciones para mitigar la crisis humanitaria regional.

Recomendaciones

- Que la crisis humanitaria venezolana sea técnicamente evaluada y monitoreada por las organizaciones internacionales especializadas regionales, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS/POHA), las cuales podrían ser espacios de diálogo con la sociedad civil.

- Que los países fronterizos no cierren sus fronteras o dificulten el ingreso y la integración local de venezolanos bajo ninguna hipótesis, basado en el Derecho Internacional de los Refugiados y las políticas del ACNUR y de la OIM y con enfoque en Derechos Humanos;

- Que los países fronterizos no procedan o estimulen la repatriación de migrantes venezolanos de manera unilateral, o mucho menos, acordada con el gobierno venezolano;

- Que los países de América Latina adopten la definición ampliada de refugio de la Declaración de Cartagena (1984), en sus Consejos Nacionales para los Refugiados (CONAREs), hacia la determinación del status de refugiado a los venezolanos con base en la violación masiva de derechos humanos;

- Que se busque una solución negociada y pacífica con el gobierno venezolano (mediante canales diplomáticos oficiales, o a través de otras formas de diplomacia paralela, incluso no estatal) para que la asistencia humanitaria se haga posible dentro del país, mediante la cooperación internacional.

Policy Brief

Fecha: 08 de Octubre, 2018

Hacia respuestas multilaterales más eficaces ante la crisis venezolana

por Thomas Legler

Contexto

A primera vista, parecería que las perspectivas de que el multilateralismo regional y global desempeñe un papel significativo en la crisis venezolana son sombrías. Ambos sistemas multilaterales están en plena crisis orgánica y aparentemente no pueden emprender acciones decisivas en respuesta a las necesidades de los ciudadanos de Venezuela. No obstante, una diversidad de organizaciones políticas y especializadas, como el Consejo de Derechos Humanos, la Organización Internacional para las Migraciones, el Grupo de Lima, la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Grupo de Trabajo de la OEA dedicado a la migración de Venezuela, la Organización Panamericana de la Salud, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Enviado Especial de las Naciones Unidas para los Refugiados y Migrantes, continúan sus esfuerzos para enfrentar la crisis venezolana. Las siguientes seis recomendaciones tienen la intención de fortalecer esos esfuerzos.

Recomendaciones

1. Priorizar la agenda multilateral con un enfoque humanitario.

La naturaleza dinámica, generalizada, compleja, multidimensional y transfronteriza de la crisis de Venezuela da origen al establecimiento de prioridad que compiten entre sí traccionando diversas cuestiones relacionadas con democracia, desarrollo y seguridad compiten por la atención interna-

cional. Sin embargo, la magnitud y la urgencia de la tragedia humana que se está desarrollando tanto dentro de Venezuela como entre los países vecinos a través de la crisis migratoria exige que los actores multilaterales prioricen las preocupaciones humanitarias.

2. Los esfuerzos multilaterales con respecto a Venezuela requieren un marco temporal a largo plazo.

A pesar de la urgencia de las respuestas humanitarias, la naturaleza mencionada de la crisis venezolana es tal que no hay soluciones rápidas o soluciones fáciles para los múltiples problemas del país. Independientemente de si se restaura la democracia o si se producen mejoras en los Derechos Humanos a corto plazo, la verdad es que las consecuencias humanas, sociales, educativas, de salud y de desarrollo de la crisis tardarán muchos años en mejorar, y solo podrán hacerlo con asistencia externa.

3. La resolución de la crisis venezolana requiere de un multilateralismo tanto político como técnico-especializado.

Es importante tener en cuenta que la situación en Venezuela requiere dos tipos de respuestas multilaterales funcionalmente distintas: una política y otra no política. El multilateralismo de gobernanza política es esencial en el sentido de que, en el entorno político y social altamente polarizado de la Venezuela contemporánea, es probable que solo con la mediación externa se pueda encontrar una solución política a la crisis que sea negociada y pacífica.

Por otro lado, se necesita con urgencia asistencia técnica multilateral especializada para abordar los desafíos humanitarios de Venezuela, incluidos los problemas de salud pública, educación y movilidad humana de más de dos millones de migrantes y refugiados transfronterizos. Dado que en todos los ámbitos de su vida los venezolanos se encuentran enfrentando adversidades, estas formas de asistencia multilateral deben ser apolíticas e incondicionales, sin importar líneas partidistas e ideológicas.

4. Los actores multilaterales deben adoptar formas positivas de apalancamiento independientemente a las negativas del gobierno venezolano.

Diversas organizaciones multilaterales y sus estados miembro, incluyendo la Unión Europea, el Grupo de Lima, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) han aplicado una serie de formas negativas de apalancamiento para presionar al gobierno de Maduro a que modifique su comportamiento en relación con la democracia, las elecciones, los derechos humanos y el diálogo. Estas formas incluyen la diplomacia declaratoria condenatoria, el aislamiento diplomático y las sanciones selectivas. Hasta el momento, estas medidas no han acercado a Venezuela a una solución a su crisis, más bien han aumentado la determinación de su gobierno de resistir sus esfuerzos e impedir a estos actores ayudar a los ciudadanos venezolanos comunes afectados por la misma. En la actualidad, hay pocos incentivos positivos para que el gobierno venezolano coopere con actores multilaterales y juegue un papel más constructivo para resolver los problemas del país.

5. El multilateralismo complejo es el camino a seguir, pero los actores no gubernamentales requieren puntos multilaterales de interlocución.

Los desafíos humanitarios de Venezuela requieren los esfuerzos combinados de los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y las redes transnacionales de actores de la sociedad civil, o lo que se ha denominado multilateralismo complejo. En este sentido, existe una vasta reserva de energía, recursos y experiencia sin explotar entre las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos comunes en las Américas y en el mundo, que podrían beneficiar a Venezuela. No obstante, en muchos casos, estos actores no estatales requieren puntos de interlocución multilaterales para ayudar a coordinar sus acciones y maximizar su posible contribución. Por ejemplo, el nuevo enviado especial de las Naciones Unidas para los refugiados y los migrantes, Eduardo Stein, es un ejemplo potencial de un interlocutor multilateral que podría ayudar a coordinar los esfuerzos no gubernamentales en esa área temática.

6. El Grupo de Lima necesita crear una estructura gerencial para desempeñar un papel más constructivo con respecto a Venezuela.

La creación del Grupo de Lima es un síntoma del fracaso de la OEA para llegar a un consenso sobre un curso de acción frente a Venezuela. El Grupo de Lima continuará existiendo mientras el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA permanezcan estancados con respecto a la situación en Venezuela. Por otro lado, también refleja una tendencia internacional más amplia hacia la informalización de la gobernanza multilateral. Su informalidad y membresía (no incluye a los Estados Unidos) le proporcionan la flexibilidad para alinearse con el gobierno de los Estados Unidos en algunas decisiones, pero también tiene la capacidad de tomar cursos de acción independientes y de desarrollar asociaciones con actores de la sociedad civil.

Sin embargo, a menos que quiera continuar simplemente como un mecanismo para generar declaraciones críticas al gobierno venezolano, debe crear una estructura de gestión para coordinar y sostener cursos de acción más ambiciosos. Una posibilidad, en la línea de la experiencia de la organización del *Commonwealth* con respecto a las crisis entre sus estados miembros, es crear una *troika* de países autorizados para actuar en nombre de los miembros. La *troika* podría ayudar a cubrir/saldar el déficit de liderazgo multilateral que afecta actualmente a las Américas, sirviendo como un mecanismo para abrir líneas de comunicación con el gobierno de Maduro y la oposición, para dialogar y explorar la acción multilateral con otros actores internacionales, como la Unión Europea y China, así como oficiar de interlocutor para la coordinación de la acción humanitaria que involucra a actores no gubernamentales en las Américas. Aunque existen varios países con amplios méritos en el presente entorno como Canadá, Costa Rica y México, podrían ser todos candidatos dignos para tal *troika*.