

Colección binacional, número 2

Colombia - Venezuela: *aproximaciones y desafíos.*

Autoras

Socorro Ramírez

Ligia Bolívar



Editores

*Puentes Ciudadanos Colombia Venezuela.
Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
Centro de Derechos Humanos - Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela.
Fundación Friedrich-Ebert en Colombia (Fescol).
Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis-FES Venezuela).*

Agradecimiento

Agradecimiento a Carlos Germán Sandoval del IEPRI por la gestión editorial para su publicación.

Agradecimiento a Camila Alejandra Polanco Pérez del IEPRI por la diagramación y ajuste editorial del texto.

Fecha de edición e impresión: julio de 2023.

La publicación de este informe fue posible gracias al apoyo de la Friedrich-Ebert-Stiftung -FES-. Las posturas reflejadas en este informe no necesariamente representan las de la FES.

Contenido

Presentación	3
1. Crisis en Venezuela y búsqueda de salidas pacíficas	7
2. Conflicto armado y construcción de paz en Colombia	49
3. Éxodo poblacional, acogida e integración de quienes se quedan	71
4. Articulación fronteriza Colombo-Venezolana	115
5. Reconstrucción de la relación y de la institucionalidad binacional	133
Anexo 1. Actividades binacionales en las que PCCV ha participado o las que ha desarrollado en el segundo semestre 2022	175
Siglas	185



Presentación

En 2023 se cumplen ya cinco años de acción de Puentes Ciudadanos Colombia Venezuela (PCCV). Inició labores en el 2019, como esfuerzo conjunto desde la sociedad civil de los dos países, para tratar de entender las problemáticas en cada lado, así como las compartidas por ambos, y los graves efectos de las crecientes tensiones entre los gobiernos centrales desde Caracas y Bogotá, contrarrestándolas con el fortalecimiento de nexos positivos que estimularán la reconstrucción de la relación binacional. Muchos sectores de ambos lados pidieron revivir los esfuerzos académicos conjuntos desarrollados en las décadas de los 80, 90 y primera del 2000, analizando las problemáticas fronterizas y binacionales. PCCV, de alguna manera, revive esas iniciativas anteriores, aprovecha sus acumulados y profundiza esa mirada conjunta a problemáticas compartidas. Podemos identificar tres etapas en este trabajo de PCCV.

- * La primera se desarrolló entre septiembre de 2019 y principios del 2020 con unos 20 diálogos presenciales, entre ellos en enero de 2020 en Cúcuta, con alcaldes y gobernadores colombianos de las zonas fronterizas recién electos, para escuchar sus conocimientos y puntos de vista sobre las problemáticas del éxodo poblacional y las dificultades desde lo local para hacerles frente; además, para nutrir los planes de los gobiernos locales con una mirada proactiva de la migración, de la frontera y de la relación binacional. También, se adelantaron diálogos con comisiones del Congreso colombiano y de la Asamblea Nacional venezolana, para analizar cómo el éxodo poblacional podría abordarse desde políticas migratorias y medidas legislativas, que ayudasen a

facilitar la acción del Estado en atención e inserción de migrantes, refugiados, retornados, etc. Además, las iniciativas académicas y sociales de las zonas fronterizas y de otras universidades de ambas naciones nutrieron perspectivas posibles de entendimiento binacional.

- * La segunda etapa, de febrero 2020 a mayo 2022, consistió en participación en diversas iniciativas de distintos sectores de ambos países así como en la organización de sesiones binacionales virtuales, de dos partes. En la primera, se analizó un tema relacionado con alguno de los cinco ejes que han articulado el trabajo de PCCV:

- 1) La crisis en Venezuela y sus salidas negociadas.
- 2) La construcción de paz en Colombia y en la frontera colombo-venezolana.
- 3) La articulación fronteriza, cambiando la idea de los gobiernos centrales que la reducen a la línea limítrofe, sin considerar las amplias zonas fronterizas ni entender su complejidad.
- 4) El éxodo poblacional desde Venezuela en todas sus modalidades.
- 5) La reconstrucción de la relación binacional.

En la segunda parte de las sesiones escuchamos a redes u organizaciones que desde su trabajo atienden o intervienen en cualquiera de los cinco ejes ya mencionados.

- * La tercera etapa dio comienzo a su labor a mediados de 2022, realizó reuniones híbridas con universidades que asumen el evento presencial, y con conexión virtual para participantes en ambos países. En cada una se abordaron temas relacionados con los cinco ejes de trabajo de PCCV antes descritos. En junio, se realizó la sesión con el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (IEPRI-UNal) en la sede de Bogotá; en agosto también en Bogotá con la Universidad Externado, en septiembre en la Universidad Jorge Tadeo Lozano en Bogotá, la de octubre con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH-UCAB) en Caracas, la



de diciembre con la Universidad del Norte en Barranquilla. Al mismo tiempo, un equipo organizativo binacional realizaba sucesivas reuniones tanto de diálogo sobre las temáticas a desarrollar en relación a los cinco ejes de trabajo de PCCV como de preparación, evaluación y proyección.

En las tres etapas, PCCV ha participado no sólo en los eventos que organiza sino en reuniones con las cámaras de comercio, gremios económicos, universidades y diversos sectores sociales de ambos países. En todo este periodo ha recibido un soporte crucial de la Fundación Friedrich Ebert en Colombia (Fescol) y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis-FES Venezuela).

De las dos primeras etapas surgió la publicación “Colombia-Venezuela: balances y retos” que recoge el esfuerzo de los primeros años de trabajo de la red. En Colombia, el texto se puso a disposición de Cancillería y de otros ministerios, ya que puede ser de utilidad para mirar a fondo las preocupaciones y propuestas de diversos sectores en los cinco ejes y particularmente en el migratorio; e incluso en varias universidades lo han convertido en texto de consulta académica. Puede ser descargado en el siguiente enlace:

<https://puentescolombiavenezuela.org/colombia-venezuela-balances-y-retos/>.

De la tercera etapa surge este segundo libro que recoge los diálogos, reflexiones y propuestas surgidas en sesiones de PCCV y de reuniones en las que ha participado en el segundo semestre de 2022 en ambos países. Se trata de una actualización necesaria con respecto a la publicación anterior, toda vez que sus reflexiones se desarrollan en el contexto de un nuevo gobierno en Colombia, que desde su inicio anunció una serie de propuestas que apuntarían a cambios en la dinámica de las relaciones binacionales, en aspectos que se relacionan con los cinco ejes de trabajo de PCCV. En tal sentido, las reflexiones recogidas en esta publicación constituyen un refrescamiento de ideas y propuesta a partir de la nueva realidad binacional.





I **CRISIS EN VENEZUELA Y BÚSQUEDA DE SALIDAS PACÍFICAS**



En este primer eje de reflexiones, PCCV analizó las diversas dimensiones de las crisis económica, institucional, social, humanitaria y de seguridad en Venezuela, así como los efectos internos y externos que estas han generado. Además, revisó el nuevo contexto internacional, que estimula la búsqueda de salidas a esas crisis. También, examinó la jornada electoral del 21 de noviembre del 2021, a partir del informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea. Igualmente, estudió las posiciones e iniciativas de las oposiciones ante las próximas elecciones -primarias opositoras el 2023, presidenciales el 2024, regionales, locales y legislativas el 2025. Asimismo, debatió tanto sobre la Mesa de Negociación, que ha funcionado en México entre la Plataforma Unitaria de la oposición y el gobierno, como sobre iniciativas ciudadanas que ayudan a abrir caminos de salida a las crisis. Así lo veremos en las cinco partes de este capítulo.

Crisis en Venezuela

Al analizar la situación en Venezuela, se ha mostrado cómo la economía se ha contraído 75-80% y ha perdido el 80% del Producto Interno Bruto (PIB). En 2013, tenía un tamaño aproximado de 380.000 millones de dólares y hacia 2022 se había reducido a 60.000 millones de dólares. Eso representaba un doble drama en el ingreso ciudadano y en una economía que, sustentada en la renta petrolera ha facilitado subsidios que han sido capitalizados políticamente, y ha servido para el desplazamiento de la empresa privada, percibida inicialmente como un actor peligroso para el Estado, por parte del régimen político de Chávez y de Maduro.

Analistas venezolanos han mostrado que el gobierno de Maduro ha adoptado medidas para un relativo ajuste económico, (como eliminación de aranceles de 3.000 productos extranjeros, desmonte de controles de precios y cambios para reducir la escasez, tolerancia de la dolarización del país y de la reactivación del sector privado), que redujo la hiperinflación después de 7 años de recesión y pérdidas económicas. En 2022 la inflación ha sido del 175%. Pero ese ajuste



ha tenido un alto costo económico y social. Al agravar situaciones críticas, ha deprimido aún más el aparato productivo nacional, aumentando la desigualdad y la pobreza. Maduro lo hace, además, porque necesita mostrar resultados pues quiere reelegirse en 2024, y aspira a la flexibilización o levantamiento de sanciones para lograr exportar petróleo y gas. También pretende conseguir un refinanciamiento internacional, pero eso le exige una apertura con la que podría poner en riesgo su control del poder. Además, trata de cambiar su imagen de régimen antidemocrático, cuya reelección en 2018 no fue reconocida por muchos países, y cuyas violaciones a los derechos humanos son procesadas por organismos como la Corte Penal Internacional y la Misión Internacional Independiente de Establecimiento de los Hechos sobre Venezuela, creada por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Maduro ha tratado de generar la idea que “Venezuela está bien y mejorando”. Incluso ha dicho que ya “se arregló”, mostrando que después de años de hiperinflación y devaluación de la moneda, en 2022 hubo una inflación moderada, el bolívar frente al dólar se mantuvo más o menos estable, y se conseguían productos importados sobre todo en las capitales del país. Aunque hay un relativo incremento económico -y, de manera informal, en los salarios y el consumo-, se vió que no deben obviarse los problemas estructurales, institucionales y de servicios pues detrás de esa situación económica de aparente mejoría, continúa una grave situación y malestar, con pocas capacidades de recuperación.

En la presentación de información sobre la relativa mejora de la situación económica y social, se mostraron datos que indican cómo en éstos inciden las remesas que les envían sus parientes inmigrantes, más que los resultados de políticas públicas. Hay familias venezolanas que dicen haber podido resolver algunos problemas y cambiar la situación que vivieron entre 2014 y 2018. Por ejemplo, cuando se consulta a la población económicamente activa si tiene trabajos o si tiene actividades económicas por su cuenta, el 60% respondió positivamente a la segunda opción, y no mostró



dependencia de ayudas del Estado. Las grandes empresas encuestadoras, al hacer la estratificación socioeconómica de los venezolanos, ubican al 40% de las familias con ingresos mensuales entre 200 y 500 dólares. Cifras de acceso al consumo -con diferencias entre Caracas y el resto del país-, indican que al 54% de la población le alcanza el sueldo o sus ingresos para comprar alimentos, cuando hace 3 o 4 años sólo lo lograba el 30%. Esas cifras mostrarían una leve mejoría en la situación económica en comparación con la que tenían hace 5 años. Las exportaciones del sector privado nunca fueron más del 2% de las exportaciones totales del país; según uno de los participantes en la reunión, en 2022 llegaron a representar 20% sobre todo de productos agroalimentarios. Eso llevó a la pregunta de si no se estaría abriendo en Venezuela una cierta transición económica, que puede impactar en otros sectores, en especial dentro de la estructura madurista-chavista.

Se analizó cómo, en realidad, la situación sigue siendo muy difícil y el régimen de Maduro no tiene los recursos económicos, tecnológicos ni humanos para revertir la crisis, levantar la producción petrolera o mejorar los servicios públicos básicos, particularmente la electricidad, un sector colapsado. Las reservas internacionales líquidas de Venezuela se estiman en 800 millones de dólares y el oro en unos 4.200 millones, sin posibilidades de honrar compromisos ni cartas de crédito. No ha podido recuperar la producción petrolera ni levantar la economía, lo que implicaría inversión tecnológica y extranjera, pero -como insistieron los expositores- eso requiere de un acuerdo político nacional e internacional, y al mismo tiempo, exige hacerle frente también a los problemas de los sistemas de educación y salud, así como a la emergencia humanitaria, que más bien se han agravado.

En cuanto a la problemática educativa, se mostró que es sumamente complicada, no sólo para los niños escolarizados que por falta de alimentación o de profesores no pudieron regresar a clases, sino también para aquellos que nunca accedieron a la educación, lo que genera pobreza estructural, que agrava la situación desde el punto



de vista social. La educación y el trabajo, establecidos en la Constitución como básicos para el desarrollo de la Nación, no son respetados por el gobierno en los sectores público y privado. Esta pobreza compromete generaciones futuras lo que conlleva a una crisis transgeneracional. El sistema de salud continúa agravando sus problemas, pues en 2022 ya había perdido alrededor del 70% del personal de enfermería y el 50% de los especialistas médicos. Esas carencias han afectado la implementación de programas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), por escasez de personal, por ejemplo. Siguen muriendo personas por falta de atención o de tratamientos básicos, y por insuficiencia de alimentos. La desnutrición infantil es tan alta que en unos años buena parte de los ciudadanos no tendrán la capacidad para satisfacer sus necesidades con sus propios esfuerzos.

La crisis de Venezuela sigue siendo una urgente emergencia humanitaria y de derechos humanos; 67% de la población no puede atender siquiera las necesidades más fundamentales. Más de 7 millones de venezolanos se han visto obligados a huir de sus hogares, en respuesta a la mala gestión económica del gobierno, su autoritarismo, la represión y la violación generalizada de sus derechos. Las personas emigran del país porque no hay condiciones para vivir ni generar ingresos que les permitan sostenerse, situación que se está volviendo estructural. El énfasis del régimen en que Venezuela va camino al desarrollo, superando barreras y sanciones, ignora todo ese drama económico, social y humanitario.

Se agrava la situación originada por el conflicto político con la negativa del oficialismo a la alternatividad, a generar reglas del juego y condiciones democráticas. De hecho, en 2017, el conflicto venezolano llegó a una fuerte tensión, ante la imposibilidad de realizar el referéndum revocatorio como vía para salir de la crisis política. Pese a que la oposición cumplió con todos los requisitos, a través de tribunales penales, el gobierno impidió que se celebrara. Eso reforzó la deslegitimación del régimen imperante y la persuasión de que el cambio político no se lograría por vía electoral. Llevó a una estrategia que cuestionaba la participación de la oposición en



procesos electorales -como los de la Asamblea Nacional Constituyente, inconstitucionalmente convocada en 2017, y la de gobernadores donde el régimen de Maduro hizo uso de su ventajismo institucional, con malos resultados para la oposición. Hubo sectores opositores que, cuestionando el abandono de esos espacios democráticos, decidieron participar en las elecciones para concejos locales de 2018, donde alcanzaron mayorías en varios municipios, pero por la falta de participación masiva de la oposición en muchas de las 27 alcaldías logradas en 2017, se perdió representación en los concejos municipales. Esas diferencias sobre si abstenerse o participar, han reforzado el distanciamiento de diversos sectores sociales y dentro de la oposición, y han hecho surgir nuevos partidos políticos.

En 2018, a pesar de los avances logrados en las negociaciones en Santo Domingo para garantizar que las elecciones presidenciales fueran competitivas, parte de la oposición insistió en no participar. En 2019, Maduro dijo haber ganado la presidencia. Sin embargo, esas elecciones fueron rechazadas por falta de garantías y condiciones democráticas, por lo que su “triumfo electoral” no ha sido reconocido por muchos países. También fueron cuestionadas las elecciones del 2020 para la Asamblea Nacional Venezolana (ANV), que no representa a las mayorías venezolanas, y hubo peticiones al Consejo Nacional Electoral (CNE) para que diera garantías electorales efectivas en las elecciones legislativas y en las del 2021 para alcaldes y concejales, y autorizara la participación de nuevos partidos. Y desde la sociedad civil, el empresariado y algunos gremios ha habido presiones para no dejar cerrar la vía electoral y para que la oposición coordine su intervención electoral.

Además, se ha cuestionado tanto dentro como fuera de Venezuela, el esfuerzo de Maduro por controlar todos los poderes públicos y las fuerzas armadas con la intención de eliminar cualquier riesgo a su permanencia en el poder, visto como su interés primordial. También se ha mostrado el rechazo que ha suscitado el uso por parte del régimen gobernante de estrategias que han fracasado para hacerle frente a las crisis, así como ante la necesidad urgente de atender los



problemas humanitarios.

Igualmente se ha señalado que el gobierno de Maduro se ha resistido a la negociación de un pronto acuerdo con la oposición para concretar salidas a las crisis. Al interior de Venezuela, ha tratado de mostrarse fuerte en relación con su partido y frente a la oposición. Si ve una amenaza a su proyecto político y a su entorno en las próximas elecciones, puede reforzar su autoritarismo y falta de legitimidad. En el campo internacional, Maduro está aislado; no tiene el poder de atracción política ni los recursos que tenía Chávez. Por eso, trata de mostrarse más presentable y de buscar algún reconocimiento, al menos en América Latina y el Caribe.

Nuevo contexto internacional favorece la transición en Venezuela

Venezuela sigue siendo centro de preocupación para la comunidad internacional y para la región por varias razones. Por el flujo migratorio importante, pues, aunque ha habido alguna mejoría en ciertas dimensiones económicas, se agrava la compleja crisis humanitaria y de servicios. Además, Venezuela sigue reforzando alianzas con actores internacionales como Irán, Rusia, y en menor medida con China. Muchos sectores desde dentro y fuera de Venezuela quieren estimular que ese país retorne al cauce natural de sus relaciones internacionales, con sus iguales y sus mercados naturales en América Latina y Occidente, aprovechando el nuevo contexto internacional. En la revisión de cuánto y cómo aumenta la presión sobre Venezuela para que abra una transición democrática a su interior, en las sesiones de PCCV el segundo semestre de 2022, se examinaron iniciativas multilaterales, de países y regiones centrales.

Se presentó un estudio sobre el papel del sistema de Naciones Unidas en tres áreas: política, de derechos humanos y humanitaria (en el que participó Alerta Venezuela). Se mostró que, en política, el papel de la ONU ha sido escaso. Uno de los puntos que han tratado de evaluar en múltiples ocasiones es la propuesta de un Enviado



Especial de Naciones Unidas a Venezuela, que, entre otros, Crisis Group ha planteado desde hace tiempo, que es necesario enviarlo. Pero para el Secretario general ha sido complicado proponerlo por los enfrentamientos en el Consejo de Seguridad, y porque la división se profundiza cada vez que se discute sobre Venezuela.

El Secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, ha venido insistiendo en que se reviva la negociación. Ha dicho que, dada la falta de garantías en Venezuela y que ninguna de las partes sería capaz de emprender por sí sola una transición democrática, será necesario encontrar incentivos para que ambas partes cohabiten de modo temporal en los poderes públicos. Sin embargo, no es claro si el chavismo-madurismo esté dispuesto a no concentrar el poder, y la oposición está tan fragmentada que habrá sectores en desacuerdo con que se negocie y pacte una salida. Aun así, la presión al interior de Venezuela, desde Estados Unidos y la Unión Europea, así como las perspectivas de cambio en América Latina pueden ayudar a que el régimen madurista, en vez de aumentar el autoritarismo, acepte una apertura.

Aunque se vio que la compleja situación de reconfiguración geopolítica, la debilidad de Biden y la difícil situación interna en Estados Unidos (EEUU) genera gran incertidumbre, se mostró también cómo eso no ha impedido la presión para que avance la negociación política en la Mesa de México entre gobierno y oposición, y para que el pueblo venezolano pueda escoger su propio destino a través de elecciones. En distintas ocasiones, desde Washington se ha expresado la voluntad de revisar algunas sanciones económicas contra el gobierno de Maduro, y generar su levantamiento gradual a cambio de compromisos asumidos y aplicados por el régimen chavista.

Así se han ido introduciendo, de forma paulatina, modificaciones en la política estadounidense, bajo el gobierno de Joe Biden hacia Venezuela, reconociendo el daño y fracaso de la estrategia de su antecesor Donald Trump, de máxima presión para sacar a Maduro. Una visión más pragmática mostró señales de cambio de esa



política. Con la invasión rusa a Ucrania, en febrero 2022, el gobierno de Biden ha tenido que recalibrar algunos objetivos de política exterior, ha hecho acercamientos al régimen venezolano para buscar alternativas energéticas, en particular al gas ruso. La empresa Citgo Petroleum expresó su voluntad de volver a importar crudo desde Venezuela en caso de recibir el visto bueno del gobierno estadounidense. El 5 marzo de 2022, Juan González del Consejo de Seguridad Nacional para el hemisferio occidental, Roger Carstens enviado presidencial especial para asuntos de rehenes, y James Story diplomático estadounidense que dirige la Unidad de Asuntos Venezolanos, viajaron a Caracas a conversar con Maduro. Con todo y esas comunicaciones, muchas sanciones se mantienen y han sido condicionadas al avance de la negociación entre gobierno y oposición venezolana, en la Mesa que ha funcionado en México. Por ejemplo, en septiembre 2022, la aerolínea estatal venezolana, Conviasa, no pudo empezar a cubrir la ruta Bogotá-Caracas. Desde EEUU se amenazó con actuar contra cualquier compañía que facilite los vuelos de Conviasa. Todo eso también deja a Maduro sometido a decisiones estadounidenses que pueden afectar sus alianzas y exigirle negociaciones con la oposición venezolana.

El gobierno de Biden también insistió en la injusta detención en Venezuela de ciudadanos estadounidenses arrestados por razones políticas; entre ellos, cinco ejecutivos de la petrolera Citgo arrestados en 2017, y dos exmarines apresados en 2020. En ese forcejeo, a finales de septiembre 2022, se dio el intercambio de esos siete estadounidenses prisioneros, por la liberación de dos sobrinos de la esposa de Maduro, detenidos en Haití en 2015 por la Drug Enforcement Administration (DEA) de EEUU, y condenados en 2017 por conspirar para importar cocaína. Maduro, por su parte, condicionó los diálogos con la oposición, a que la Casa Blanca suspenda todas las sanciones, libere al colombiano Alex Saab, su colaborador, y a los venezolanos detenidos en Buenos Aires. Finalmente, en octubre de 2021, Maduro anunció el retiro de su representación en México, como protesta por la extradición de Alex Saab a EEUU, dejando las negociaciones en suspenso durante más de un año.



Como parte de los cambios significativos en el contexto internacional, la Unión Europea (UE) firmó el Acuerdo Administrativo con el CNE de Venezuela para desplegar una Misión de Observación Electoral (MOE UE) para las elecciones regionales y locales del 21 de noviembre de 2021, que debían renovar todos los cargos ejecutivos y legislativos de las 23 entidades federales, así como de los 335 municipios del país. Como la ANV, de mayoría oficialista, derogó la Ley de Regularización de los Poderes Estatales y Municipales, se pudieron hacer esas elecciones conjuntas de gobernadores y alcaldes el mismo año. Dado que los partidos de oposición no participaban desde 2015 en elecciones -no habían concurrido a las tres elecciones nacionales anteriores- para los comicios del 21 de noviembre de 2021, la UE ayudó a que se precisaran los compromisos oficiales que incluían garantizar libertad de expresión y circulación para el buen desarrollo de las campañas y las elecciones. Josep Borrell, alto representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y vicepresidente de la Comisión Europea, destacó que “En Venezuela se llevará a cabo un proceso electoral sin precedentes, con el acuerdo de la mayoría de las fuerzas políticas por primera vez en los últimos años, para elegir a más de 3.000 representantes regionales y municipales. La UE no ha estado presente en Venezuela con una misión de observación electoral durante los últimos 15 años. Bajo la dirección de la jefa de la misión de observación, Sra. Santos, una respetada parlamentaria y observadora electoral muy experimentada, la misión de la UE procederá a una evaluación técnica independiente de todos los aspectos del proceso electoral y propondrá recomendaciones para mejorar futuras elecciones. Creo que esta labor puede ser una contribución importante para apoyar una solución pacífica y compartida por Venezuela a la crisis y una vía hacia elecciones creíbles, integradoras y transparentes”¹.

Sin embargo, el alcance de la MOE UE fue limitado, toda vez que el gobierno de Maduro, molesto por el tono crítico del informe, impidió

¹ https://www.eeas.europa.eu/eeas/venezuela-la-ue-despliega-una-mision-de-observacion-electoral_es



el retorno de la delegación a Venezuela para presentar sus hallazgos y recomendaciones. Aún así, el informe de la MOE UE, como se detalla más adelante, constituye una herramienta importante que permitirá medir la voluntad política del gobierno en la ruta hacia unas elecciones libres y genuinas en 2024.

Al revisar el nuevo contexto internacional, se mostró cómo, desde 2019, hasta Rusia se expresó a favor de las conversaciones entre gobierno y oposición, pues tiene intereses fundamentales en Venezuela, de carácter económico -comprar petróleo, vender armas, aviones, bombarderos-, también políticos, como elemento de negociación frente a EEUU, y estratégicos, pues con la guerra en Ucrania, Rusia no ha podido atender con el mismo ahínco, la preservación de sus intereses en las áreas petrolera y militar en la región, para que estos no sean alterados o suprimidos.

En la reflexión en PCCV se mostró que, aunque no hay caminos claros y el proceso es complejo, el momento internacional es propicio para que en América Latina y el Caribe se vea que, en lugar de aproximarse al conflicto venezolano con lentes ideológicos, hay que verlo, en este nuevo contexto, desde sus crisis humanitarias, democráticas, de derechos humanos, económicas, etc; y en favor de una negociación entre gobierno y oposición venezolana para abrir una transición pacífica hacia la democracia. Para atender la necesidad de construir consenso en la región sobre cómo trabajar en conjunto en favor de salidas a las crisis en Venezuela, se vio la necesidad de que se estimule el acercamiento latinoamericano y caribeño desde los países más significativos, así como desde los ámbitos multilaterales y las comisiones de vecindad. Como todos esos mecanismos han estado paralizados y no se reúnen o carecen de influencia, su reactivación podría ayudar a concretar consensos para que la región incida en favor de la negociación de salidas a la crisis multidimensional en Venezuela. De hecho, en países como Chile, Argentina, Perú, México, Colombia, Brasil -gobiernos que se reclaman de izquierda tienen características distintas al régimen de Maduro, pues han surgido de elecciones libres y transparentes, aceptan la separación de poderes y son liderazgos políticos que



creen en la alternancia del poder- se han venido manifestando en favor de una transición pacífica en Venezuela.

En el debate se mencionó, por ejemplo, que distintos sectores están atentos a ver cómo el gobierno de Gustavo Petro en Colombia se suma a la nueva izquierda democrática en América Latina, y junto a la corriente de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, o a la de Gabriel Boric en Chile, crean nuevos puentes y vínculos, para aprovechar la oportunidad de incidir en favor de la negociación en Venezuela. Además, se mostró cómo el gobierno de Petro propició el restablecimiento de relaciones de Colombia con el país vecino, ha estado dispuesto a que el país atienda la población que ha tenido que emigrar o retornar desde Venezuela, apoya la negociación entre la oposición y el gobierno venezolano, y le ha pedido a Maduro y a Daniel Ortega propiciar respectivamente que Venezuela y Nicaragua regresen al sistema interamericano de derechos humanos², aunque se le cuestionó la inasistencia de Colombia, el 12 de agosto de 2022, a la votación de una resolución en la OEA sobre la violación de derechos humanos en Nicaragua³. A Maduro, Petro también le ha pedido el retorno de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y a la OEA⁴. A su vez, Petro invita a Venezuela a ser garante en la negociación con el grupo guerrillero llamado Ejército de Liberación Nacional (ELN), y desde el campo institucional le pide desplegar elementos que permitan la vuelta a la democracia.

² <https://elpais.com/america-colombia/2022-09-25/petro-le-pide-oficialmente-a-maduro-que-regrese-al-sistema-interamericano-de-justicia.html>

³ <https://www.elespectador.com/mundo/america/por-que-colombia-se-ausento-en-la-votacion-contra-nicaragua-en-la-oea-noticias-hoy/>
<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/08/29/cancilleria-de-gustavo-petro-orden-o-ausencia-de-colombia-en-sesion-de-la-oea-sobre-violacion-de-derechos-humanos-en-nicaragua/>

⁴ https://www.swissinfo.ch/spa/colombia-venezuela_petro-pide-a-maduro-que-venezuela-regrese-al-sistema-interamericano-de-dd-hh-/48011936;
<https://www.elespectador.com/mundo/america/petro-le-pide-a-maduro-que-regrese-al-sistema-interamericano-de-dd-hh-noticias-hoy/>;
<https://caracol.com.co/2022/10/27/petro-pide-a-maduro-regresar-a-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos/>;
<https://elpais.com/america-colombia/2022-09-25/petro-le-pide-oficialmente-a-maduro-que-regrese-al-sistema-interamericano-de-justicia.html>;
<https://www.vozdeamerica.com/a/petro-invita-a-maduro-y-a-ortega-a-regresar-a-la-oea/6747201.html>



Las elecciones del 21 de noviembre 2021

La jornada electoral fue en general tranquila, aunque se vio ensombrecida por retrasos en la apertura y el cierre de los centros de votación, la ausencia de muchos miembros de mesas electorales seleccionados y capacitados por el CNE, la coacción generalizada a los votantes y el abuso del voto asistido por partidos políticos como el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), que establecieron puntos de control de asistencia de votantes; y también por incidentes violentos, especialmente en el Zulia, donde un votante fue abatido mientras esperaba en la cola para votar.

El reglamento definido en 2020 para la observación electoral restringe las actividades de los observadores al exigirles que sus planes de despliegue y sus informes sean aprobados previamente por el CNE, entidad que acreditó a seis organizaciones de observadores nacionales y a más de 300 observadores internacionales. Los observadores nacionales no reportaron ninguna limitación en cuanto a la libertad de movimiento o de expresión, ya que no se aplicaron los requisitos del CNE, pero el día de las elecciones algunos no pudieron acceder a centros de votación en tres de las 24 entidades estatales. El CNE aprobó una resolución para encajar las actividades de observación de la MOE UE luego de que firmaran un Acuerdo Administrativo. Dicha resolución fue criticada por la sociedad civil como un doble estándar para la observación nacional e internacional.

La MOE UE, se desarrolló del 14 de octubre al 5 de diciembre de 2021, fue la primera observación internacional que cubrió los 23 estados y el Distrito Capital, para evaluar el grado de cumplimiento de las leyes nacionales y los compromisos internacionales de Venezuela en materia electoral. Para las elecciones del 21 de noviembre, la MOE UE contó con 134 observadores regionales y municipales. En su informe⁵ mostró que en el proceso para las

⁵ <https://reliefweb.int/report/venezuela-bolivarian-republic/uni-n-europea-misi-n-de-observacion-electoral-venezuela-2021>



elecciones regionales del 2021, hubo mejores condiciones electorales en comparación con elecciones anteriores, como una administración electoral más equilibrada, una actualización más amplia del registro electoral y la realización de 16 auditorías en diferentes etapas del proceso de elecciones, tal como había recomendado la MOE UE de 2006. Además, reconoció que el CNE -nombrado en mayo de 2021- ha sido descrito como el más equilibrado de los últimos 20 años y el que mejoró las condiciones electorales; los tres rectores cercanos al gobierno tuvieron el control de los órganos ejecutivos del CNE, y los dos rectores vinculados a la oposición y a la sociedad civil hicieron presión frente a temas como la inhabilitación o renuncia forzada de candidatos. También señalaron, que ese mejoramiento de algunas condiciones electorales fue puesto en peligro por falta de igualdad, de imparcialidad y de transparencia de esas elecciones, y que presentaron distintos cuestionamientos y deficiencias más estructurales, los cuales se resumen a continuación, con el fin de que estos problemas se resuelvan en futuras elecciones.

- * El simulacro realizado en octubre, fue evaluado como exitoso pero hubo críticas a actividades partidistas concurrentes y uso de recursos del Estado por el PSUV.
- * Faltó independencia judicial y se irrespetó el Estado de Derecho.
- * El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), en sentencias controvertidas, entregó el control de la identidad de partidos y de su tarjeta electoral, así como el uso de sus símbolos, a facciones minoritarias disidentes que los habían reclamado.
- * Se suspendió de modo arbitrario el derecho de candidatos de oposición a presentarse a las elecciones mediante un procedimiento administrativo y sin notificación.
- * Algunas candidaturas fueron rechazadas a través de un proceso administrativo, sin notificación ni motivación explícita, basándose en decisiones de la Contraloría General consideradas como políticamente motivadas. La medida afectó a 15 candidatos del Partido Comunista de Venezuela y al candidato Freddy Superlano de la Mesa de la Unidad Democrática que, antes de esa decisión, había sido señalado por el CNE como



ganador de la gobernación de Barinas.

- * La falta de seguridad jurídica provocó inhabilitación de candidatos y repetición de elecciones en Barinas.
- * La capacitación de los miembros de mesas electorales, virtuales y presenciales, fueron breves y superficiales.
- * Los esfuerzos de educación cívica y electoral no fueron suficientes, en especial en cuanto a la opción de votar por diferentes candidaturas en las distintas elecciones de ese día.
- * Aunque el CNE llevó a cabo una campaña de actualización del registro electoral entre el 1 de junio y el 15 de julio, durante un periodo más largo y con más agentes que en elecciones pasadas, la información proporcionada a los votantes fue escasa y en muchos casos esos agentes del CNE tuvieron un comportamiento partidista. El 12% de los puestos observados se encontraban en zonas controladas por el PSUV, y el 14% no se instalaron en el lugar donde oficialmente habían sido anunciados.
- * La sociedad civil mostró que el subregistro era de entre dos y tres millones de personas, mientras que el CNE señaló que eran unas 745.000, y sólo hubo 108.000 votantes registrados en el extranjero, aunque más de seis millones de venezolanos han emigrado como parte del éxodo poblacional, según cifras del ACNUR.
- * La posibilidad de cambiar candidatos hasta 10 días antes de las elecciones fue benéfica para los partidos políticos, pero como los cambios no se reflejaron en la boleta, se afectó el derecho de los electores a emitir un voto informado.
- * La campaña electoral comenzó mucho antes de la fecha oficial del 28 de octubre, a pesar de estar prohibida por el Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.
- * El acceso a recursos del Estado en la campaña fue desigual. Los candidatos del PSUV se beneficiaron ampliamente tanto de su red de activistas como del uso de recursos públicos vía el acceso al transporte, bienes y servicios estatales.
- * Pese al despliegue de 2.000 fiscales, el CNE no sancionó infracciones de normas electorales ni el uso de recursos públicos.
- * Hubo indicios de que presionaban o pagaban a la población para



que asistiera a actos del PSUV mientras limitaban la libertad de movimiento de la oposición, tanto con el racionamiento del combustible y la limitación de recursos materiales y financieros, como con el no acceso a los medios de comunicación.

- * El Estado aplicó duras limitaciones técnicas y financieras a los medios de comunicación, lo que presionó a algunos a autocensurarse y no informar para evitarse problemas con el gobierno, y para que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones no los sancionara o les suprimiera las licencias de emisión; por eso el informe muestra cómo el PSUV tuvo la mayor cobertura en la televisión y radio estatal.
- * Aunque no se identificaron cadenas de emisión obligatoria de mensajes oficiales, desde el gobierno bloquearon páginas web, hicieron operaciones propagandísticas o de desprestigio, y la Ley contra el Odio de 2017 generó autocensura de periodistas y candidatos.
- * El monitoreo de redes sociales mostró fuerte uso de Twitter y Facebook por funcionarios gubernamentales para promover a sus candidatos y cuestionar a los opositores.
- * El CNE inscribió 42 partidos nacionales y 64 regionales para participar en esas elecciones del 21 de noviembre, así como seis organizaciones indígenas nacionales y 24 regionales para participar en las elecciones indígenas del 26 de noviembre; la inscripción de candidatos se hizo en tres fases desde el 9 de agosto al 11 de noviembre, pero los cambios realizados en la última fase no se reflejaron en la boleta.
- * Las dos etapas de julio y agosto, para elegir 4.334 delegados, que el 26 de noviembre escogían representantes de los indígenas para concejos municipales y legislativos estatales, fueron criticadas por no ser directas sino de segundo grado y por opacidad en sus procedimientos.
- * El voto de personas con discapacidad se vio limitado, aunque el CNE creó una comisión con directrices y para elaborar materiales de educación, eso no dio resultados por falta de comunicación.
- * Las mujeres tuvieron desventajas y sólo lograron hacerse elegir en 19% de las alcaldías y 9% de las gobernaciones.
- * La jornada electoral fue en general tranquila, pero se vio



ensombrecida por incidentes violentos, especialmente en el Zulia, donde un votante fue abatido mientras esperaba en la cola para votar.

Finalmente, la MOE UE presentó recomendaciones para mejorar futuros procesos electorales en Venezuela. Destacó siete relacionadas con las principales deficiencias estructurales que mostró en su informe.

- 1)** Reforzar la separación de poderes y la confianza en la independencia del TSJ con la aprobación de nueva Ley de la Carrera Judicial y reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, para alinearlas con las garantías constitucionales que aseguran una selección de jueces transparente, apolítica y basada en el mérito, evitando invadir competencias del poder electoral.
- 2)** Suprimir la prerrogativa de la Contraloría General de despojar a ciudadanos de su derecho a presentarse a elecciones, mediante procedimiento administrativo y sin notificación oportuna.
- 3)** Realizar campaña de educación al votante que aumente la confianza en la integridad y el secreto del voto electrónico, y que muestre cómo votar por diferentes opciones en elecciones simultáneas.
- 4)** Reforzar las facultades sancionadoras del CNE mediante la introducción de un sistema de control y sanciones, que vaya desde la amonestación hasta la imposición de penas progresivas, en especial en lo que se refiere al uso de recursos del Estado en campaña.
- 5)** Equilibrar la cobertura de los medios de comunicación estatales durante las campañas electorales, acorde con la Ley Orgánica de Procesos Electorales y las buenas prácticas internacionales.
- 6)** Derogar la Ley contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia para promover la libertad de expresión y evitar la autocensura.
- 7)** Informar a los ciudadanos sobre su selección como miembros de mesas electorales para aumentar su presencia ya capacitados y acreditados, combinando medidas de incentivos y sanciones.



Algunos partidos opositores que participaron en esas elecciones regionales y locales del 2021, cuestionaron no sólo la política y estrategia del oficialismo, sino también la empleada por otros opositores en la Mesa de Unidad Democrática (MUD). Mostraron cómo no se valora que de dirigir 85 alcaldías en 2014, la oposición pasó en 2021 a 116 de los 335 municipios venezolanos, o sea, al 34.6% de las alcaldías, y si hubieran participado todos y unidos, habrían podido lograr la mayoría. Además, destacaron que, siendo esas elecciones las primeras a las que, desde 2015, concurrió la mayoría de partidos de oposición, podrían ser un posible primer paso hacia un amplio acuerdo político sobre las condiciones necesarias para llevar a cabo unas elecciones con condiciones democráticas en 2024 y 2025, aceptadas por todas las partes para poder avanzar en la reinstitucionalización del país.

Las oposiciones y las próximas elecciones

En la revisión de las crisis venezolanas se analizaron las iniciativas opositoras como también efectos de las divisiones en las oposiciones, que como se vio, en los últimos años, han agudizado muchas de sus debilidades.

El llamado ‘gobierno encargado’ de Juan Guaidó -montado en enero 2019 al considerar fraudulentos los resultados electorales en los que Maduro se proclamó ganador en mayo de 2018-, al no constituirse en una realidad política en Venezuela, paulatinamente fue perdiendo credibilidad interna entre divisiones y críticas en las oposiciones. También, fue afectado por escándalos de corrupción, por ejemplo, con el manejo de algunos activos venezolanos en el exterior, como la empresa de fertilizantes Monómeros. Todas esas situaciones han sido vistas como elementos que entorpecen las discusiones que debe dar la oposición en términos de claridad estratégica y hoja de ruta. El interinato, inicialmente reconocido por más de 60 gobiernos, también fue perdiendo aceptación externa, pues diversos países y regiones le fueron quitando reconocimiento y apoyo. En Washington algunos congresistas hablaron de extender la continuidad al gobierno interino, y lo usaron como bandera política



ante sus electores. En cambio, al interior de la administración de Joe Biden se mostró interés más que en seguir apoyando a Guaidó, en propiciar la negociación entre la oposición y el régimen oficialista. El envío de un delegado estadounidense a Caracas a conversar con Maduro, fue visto como parte de esa presión.

Empezando 2021, la Unión Europea no reconoció los resultados de las elecciones legislativas del 6 de diciembre 2020 en Venezuela, con las que el chavismo recuperó el control de la Asamblea Nacional. Al mismo tiempo, le retiró el reconocimiento a Guaidó como presidente encargado, al tener el respaldo de la anterior AN escogida en las elecciones de 2015 con mayoría opositora. El Alto Representante para la Política Exterior, Josep Borrell, señaló que "La UE mantendrá su compromiso con todos los actores políticos y de la sociedad civil que luchan por devolver la democracia a Venezuela, incluido en particular Juan Guaidó", y llamó a todos los actores del país a alcanzar una solución dialogada e integradora⁶. Luego, los llamados que se han enviado desde Francia, España, y otros países europeos, que en algún momento apoyaron al gobierno interino, más bien han estado dirigidos a estimular que se concreten avances de la Mesa en México, para que oposición y gobierno lleguen a acuerdos sobre condiciones electorales que puedan estimular la transición.

En América Latina y el Caribe, en enero de 2019, en una sesión del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Venezuela, el interinato de Juan Guaidó en Venezuela recibió reconocimiento por las delegaciones de los gobiernos de Perú, República Dominicana, Argentina, Chile, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Paraguay, Brasil y Colombia-, y los entonces presidentes de estos dos últimos países, Jair Bolsonaro e Iván Duque, persistieron hasta el final de sus gobiernos en respaldar a Guaidó. Con todo, diversos sectores de la región fueron señalando la presidencia interina como un error que sólo habría servido para dilatar una posible solución a las crisis en Venezuela, y para que el régimen de Maduro -que percibía el fracaso

⁶ <https://www.france24.com/es/américa-latina/20210106-ue-deja-reconocer-guaido-presidente-interino-venezuela>



del gobierno interino y el aumento de la división opositora- tratara de aprovecharlos, e interviniera, por ejemplo, con procesos emprendidos por el CNE para otorgar tarjetas electorales de unos partidos opositores a otros.

En la revisión de la situación en Venezuela, en las elecciones del año 2021 (a las que ya nos referimos a partir del balance de la MOE UE) se mostró cómo las divisiones opositores diluyeron la mayoría de votos que habían alcanzado. Así, la primera minoría fue el PSUV; la segunda, un cúmulo de partidos de oposición con distintos matices y algunos con las tarjetas que el CNE les había quitado a otros partidos opositores, sacaron más votos, pero como estaban divididos, sólo ganaron 4 gobernaciones y 120 alcaldías; y la tercera minoría política quedó conformada por el sector que lideró Guaidó y la Plataforma Unitaria. Con todo, los gobiernos locales y regionales surgidos en esas elecciones del 2021, pese al ventajismo oficialista y la división opositora, fueron vistos como esenciales, y sus acciones encuentran eco entre sectores de distintos países que apoyan la búsqueda de salida democrática a las crisis venezolanas. Y la mayoría opositora, el 30 de diciembre de 2022, decidió eliminar al gobierno interino -por 72 votos a favor, 29 en contra y 8 abstenciones de miembros de la ANV 2015-, y apostarle a los sucesivos procesos electorales que se avecinan.

Por las razones anteriores se vió la necesidad de buscar la superación de varias dificultades que limitan las garantías electorales. Por ejemplo, hay que considerar los problemas del registro electrónico. Algunas aplicaciones para su actualización no funcionan. Hay que apostar por sistemas más sólidos y elaborados, aunque son muy costosos. Hay que buscar una manera para incorporar a los millones de venezolanos que están registrados en Venezuela pero ya no viven en el país, y a los jóvenes que no están en el registro, cumplieron los 18 años y nunca han votado, o están por fuera. Sobre la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de los organismos internacionales de observación electoral como el Centro Carter y la Unión Europea, surgió un problema: no observan elecciones primarias, ni procesos



electorales que no sean a escala nacional, aunque en 2021 hicieron una excepción con las elecciones regionales al realizarse en todo el país. La revisión de esas y otras problemáticas para lograr plenas garantías resulta esencial, dado que del año 2023 al 2025 se realizarán distintos procesos electorales, empezando por las primarias opositoras, luego las presidenciales y después las mega-elecciones regionales y locales.

La Plataforma Unitaria acordó realizar elecciones primarias en 2023 y diversos sectores opositores han insistido en la necesidad de que la escogencia de una candidatura unitaria para la presidencia, sea el último paso de un proceso que debe iniciar por reconocer los mínimos comunes de la oposición, en los que puedan identificarse todos sus sectores. Eso requiere superar sus distanciamientos. De hecho, la oposición en su diversidad no suele reunirse ni tejer lazos entre los distintos sectores que la conforman. Si logra que todos se reconozcan, que dialoguen quienes, buscando la transformación en Venezuela, participen por vía electoral, y quienes no creen en la vía electoral aunque sí debaten sobre el horizonte de país que quieren, se abriría un escenario que propicie la unión; y a ese proceso pueden contribuir las primarias del 2023, si son plurales e inclusivas, competitivas, con vocación unitaria, con sentido estratégico y programático. Como resultado, distintas organizaciones políticas en Venezuela se han ido sumando al proceso de las primarias, aún sin ser de la Plataforma Unitaria, han presentado precandidatos y precandidatas.

En ese diálogo han conformado la Comisión Nacional de Primarias, la que informó que a lo largo de cuatro semanas, desde el 19 de noviembre hasta el 11 de diciembre de 2022, realizó 45 sesiones de consultas en Venezuela con más de 112 organizaciones y con individualidades. Esa consulta ha abarcado a partidos de la directiva de la Plataforma Unitaria, externos, minoritarios, precandidatos, expertos electorales, organizaciones especializadas en materia electoral, periodistas; también organizaciones sociales, sindicatos, movimientos estudiantiles, de mujeres, y gremios, que han ido conformando comités de apoyo como forma de vinculación. En ese

proceso abierto y participativo realizado, además han tomado en consideración a organizaciones externas de la Plataforma Unitaria y a muchas que son parte de la sociedad civil, han ido produciendo un perfil propio y aspectos ligados a los contenidos, han ido comprometiendo a organizaciones muy respetadas en Venezuela, para que realicen observación nacional de las primarias y han ido pensando sobre qué modalidad de acompañamiento internacional podría haber en las primarias.

Asimismo, el diálogo mostró que en las consultas se usa una guía con puntos para la conversación con los entrevistados: piden recomendaciones para su trabajo, sobre la consulta misma y sobre cómo hacer las primarias; preguntan sobre posibilidades para que la Comisión, como órgano rector de las primarias, solicite apoyo técnico o logístico a organismos internacionales o nacionales; hablan sobre el procedimiento de la votación, la fecha de la elección, el voto de venezolanos en el exterior, y otros aspectos que los consultados quieran mencionar. En su cuenta de Twitter publican fotos, minutas e información de las personas que han participado.

En discusiones en PCCV, además, se presentaron las conclusiones que fueron surgiendo en ese proceso de consultas.

- 1)** La relevancia de la transparencia, confiabilidad y responsabilidad en toda actuación de la Comisión Nacional de las Primarias.
- 2)** El perfilamiento de las primarias como un proceso abierto de participación y como un despertar democrático dirigido por la ciudadanía que es la que define las elecciones; y en virtud de esas propuestas, la necesidad de considerar otros elementos, siempre bajo el principio de la libertad política.
- 3)** La necesidad que al proceso se incorporen distintas fuerzas de la oposición democrática, como ha ido sucediendo.
- 4)** Las primarias deben darle relevancia a los elementos programáticos y no sólo a los liderazgos personales.

La Comisión Nacional de Primarias también informó que en



Venezuela, formalizó ante el CNE la solicitud de actualización del Registro Electoral Permanente de centros de votación a ser usados en esas elecciones primarias, y de equipos técnicos para manejar esos puntos; así como la realización de operativos especiales para la inscripción y actualización de datos de los venezolanos. Hay asuntos pendientes como aspectos logísticos y la modalidad de votación, que siguen siendo evaluados en sus implicaciones técnicas, financieras y políticas en diálogos con diversos actores. Cualquier decisión que se adopte estará subordinada a los principios rectores de la Comisión Nacional de las Primarias. Como ejercicio de derechos constitucionales de participación y libre asociación política, la Comisión -como órgano rector que controla y dirige el proceso en todas sus partes- tendrá autonomía frente a presiones de factores políticos o gubernamentales y el compromiso inviolable de protección al voto secreto. Acerca del cronograma, hay un lapso tentativo. En 2022, aún no había fecha para la celebración de la primaria; fijarlas requiere el trabajo sobre las condiciones previas, para no generar expectativas difíciles de satisfacer. Se considera urgente también la creación de mecanismos de recaudación de fondos para celebrar esa elección de primarias opositoras. Varias personas han insistido en que no se trata sólo de lograr altos niveles de organización de la oposición, sino de hacer de la elección una oportunidad para reforzar los espacios democráticos que ayuden al cambio político en Venezuela. A concertar un esfuerzo opositor unitario, ayudaría la revisión de los casos de Chile y de Brasil donde distintos sectores opositores partieron de construir una estrategia hacia una transición democrática, que fue exitosa y logró que el gobierno autoritario tuviera que entregarle el poder al candidato elegido.

En el debate se celebró que las oposiciones hubieran asumido el reto de las primarias desde el punto de vista de la responsabilidad ciudadana y se preguntó cómo se estructura en cada país el canal con la Comisión de las Primarias. En respuesta se mostró cómo ese proceso está marcado desde el principio por dificultades gigantescas. De hecho, en varios temas se les ha planteado el interrogante de que, si es tan grande el reto, quizá sea mejor no tratar



de responderlo. Sin embargo, han concluido que no pueden evitarlo; por razones morales y jurídicas, tienen que enfrentarlo.

En el análisis de lo que puede significar la elección presidencial de 2024 se mostró que, como jornada electoral central, puede constituirse en la oportunidad para la apertura democrática, pero eso exige lograr pronto establecer condiciones para su realización democrática y para la restitución de derechos ciudadanos. Por eso, varios expositores insistieron en que la concreción de salidas es un proceso de más largo plazo que el que podría abrirse en los dos o tres próximos años. Que para esa elección de 2024 podría abrirse la posibilidad de que, con un tejido político más amplio y diverso, se apunte hacia un gran acuerdo que prefigure un rumbo nuevo de la institucionalidad hacia una apertura democrática, que empiece por asegurar que, quien gane, lo haga legítimamente y garantice que se consagrará a la restitución de derechos, a la atención de las urgentes necesidades humanitarias y de las otras crisis que vive Venezuela. De lo contrario, en lugar de avance en algunas reformas democráticas, puede hasta eliminar la posibilidad de que esas elecciones, que son claves, ayuden a escuchar más voces, generar alianzas y acuerdos institucionales que permitan construir una democracia plural.

En el debate se insistió en que la idea no es cambiar el gobierno y los actores políticos como condición para cambiar a Venezuela. Más bien se trata de cambiar al país para lograr un cambio político de fondo, que enfrente las gravísimas violaciones de los derechos humanos y las muy duras condiciones sociales, que abra la construcción de un sistema político democrático con reglas claramente aplicadas, pues el autoritarismo atravesó el país, mientras las fuerzas democráticas siguen débiles por su fragmentación. El deterioro de las instituciones es de tal magnitud que es imposible lograr cambios en una sola etapa y con la sola elección en 2024. Los instrumentos de escrutinio y de presión deben continuar como incentivos para recuperar la democracia.

También se analizó otro proceso clave, en el año 2025 se deben realizar las elecciones de diputados a la ANV, de gobernadores y



alcaldes, lo que exige la construcción de acuerdos para que se realicen en condiciones realmente democráticas y puedan generar una institucionalidad sólida capaz de hacerle frente a la reconstrucción de Venezuela desde abajo hacia arriba. Eso ayudaría a que empiece la recuperación de la economía, que está absolutamente ligada a la posibilidad de apertura democrática; cada avance económico requiere una capa de institucionalidad, de cambios jurídicos y garantías para la inversión. Este cambio no será inmediato, además de las elecciones de 2024 y 2025, se puede apuntar, por ejemplo, a lograr acuerdos para la reconstrucción paulatina, a partir del nombramiento del Poder Moral -Defensor del Pueblo, Contralor general y Fiscal general-, también conocido como Poder Ciudadano, con atributos constitucionales que podrían ayudar a avanzar en este camino hacia una transición democrática de Venezuela.

En la discusión se ha destacado que si para esas elecciones, que deben realizarse en los próximos tres años, hubiera condiciones realmente democráticas y competitivas, podrían dar inicio a un proceso de transición que prefigure un rumbo nuevo de Venezuela. Igualmente, se mostró la importancia de que, desde la sociedad civil se pueda contribuir a ese proceso. Personas que desde dentro y de fuera de Venezuela han venido trabajando la problemática de ese país⁷, mostraron oportunidades para superar la polarización a su interior y en las Américas, lo que estimularía mayor consenso internacional y regional para ayudar a una salida negociada en Venezuela. Por ejemplo, el Institute for Integrated Transitions (IFIT), que trabaja con la metodología de grupos de expertos locales de carácter multidisciplinario, ha estimulado un proceso en Venezuela para impulsar la negociación y promover su transición pacífica y ordenada hacia la democracia. Además, se mostró como un reto y una oportunidad que ayudaría en la reconstrucción de la relación colombo-venezolana, el que Colombia apoye la reapertura política

⁷ PCCV participó en varias ocasiones de eventos de análisis y construcción de propuestas, impulsados por el IFIT y el Grupo de Expertos Venezolanos; de Crisis Group, Wola, Foro Cívico, Movimiento Ciudadano Dale Letra, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) de Caracas, Alerta Venezuela, la Fundación Paz y Reconciliación.



en Venezuela para que pueda conducir a una transición democrática.

En toda esta perspectiva de elecciones en Venezuela -2023, 2024, 2025- se vio la importancia de analizar las posibilidades de estimular el voto en el exterior. Son muchos los obstáculos porque buena parte de esa población no tiene acceso a documentos que ayuden a regularizar su situación, y representa retos logísticos especiales. Se recordó que en 2012, se realizó una elección presidencial con participación de los venezolanos en el exterior con la debida organización por parte del CNE, y que, en 2017, en más de 90 países se instalaron los llamados “puntos soberanos” -similares a los que se colocan en Venezuela-, para una elección en la que millones de venezolanos respondieron al llamado de la coalición de partidos opositores, la MUD, a participar en una consulta sobre la Asamblea Nacional Constituyente, que pretendía imponer el régimen de Maduro. Se vio lo que implicaría para las elecciones en los próximos tres años que los venezolanos en el exterior pudieran hacer un registro virtual y participar dado que varios millones no están inscritos. Y además, el régimen chavista alteró el medio de comprobación de la ciudadanía -la cédula de identidad-, imponiendo, para los ciudadanos en el exterior, unas condiciones inadecuadas, pues era necesario cumplir ciertos requisitos para sacarla en Venezuela, y otros aún más complejos en el exterior.

Se sugirió que para ayudar a construir esas condiciones en el exterior para la realización, por ejemplo, de la consulta en las primarias, los opositores se reunieran con sectores claves en las zonas donde se concentra el éxodo venezolano, como en Colombia, en zonas fronterizas, en el Caribe, en Perú, Chile, con las embajadas de EEUU y de países de la Unión Europea. En el caso de Colombia se vio que en el 97% de municipios del país hay personas que han emigrado de Venezuela, y que cinco ciudades concentran un poco más de la mitad de esa población -Bogotá, Medellín, Cúcuta, Barranquilla, Cali. Esas ciudades podrían ser el foco de referencia para el registro. También se insistió en la necesidad de analizar cómo se garantizaría el derecho al voto en los varios estatus migratorios en Colombia, y cómo lograr el reconocimiento en Venezuela de esos estatus



migratorios.

A su vez, los venezolanos que viven en Colombia expresaron preocupaciones sobre la participación en las elecciones de su país. Ya hay restablecimiento de relaciones diplomáticas, pero todavía no hay consulados, y no se ve pronta posibilidad de que Venezuela los habilite para que atiendan las elecciones. Adicional a esto la documentación de los venezolanos en Colombia es insuficiente; además, muchos entraron a Colombia sin cédula venezolana, y no es fácil ubicarlos. No es casual que la primera visita al exterior de la Comisión de las Primarias haya sido a Colombia. Aproximadamente 2.5 millones de ciudadanos venezolanos viven aquí y tienen derecho a votar, de los cuales muchos están bajo el régimen de protección temporal en Colombia.

Como la situación de venezolanos en el exterior requiere un tratamiento de mayor alcance, la Plataforma Unitaria ha dicho que tratará de fundamentarse en lo que funcionó en experiencias anteriores y que, a pesar de lo complicado que será lograr el voto de venezolanos en el exterior, harán todo lo posible para no desconocer este derecho. Para eso elaborará un plan de promoción para incorporarlos a las primarias y lograr la actualización del registro electoral para que puedan participar en las elecciones presidenciales, y luego en las regionales y legislativas. Agrega que sigue trabajando sobre la relación con los comités internacionales de venezolanos así como con organizaciones políticas con representaciones en el exterior, las cuales se están sumando al proceso. Así, tienen que buscar la manera de hacer un registro de esos venezolanos, para solicitar los centros y mesas de votación con todas sus implicaciones. Hay diversas propuestas sobre cómo enfrentar ese registro, y los costos de hacerlo en forma virtual, pues requeriría de un sólido sistema electrónico.

Mesa de negociación e iniciativas ciudadanas

Respecto a la búsqueda de salidas de las crisis en Venezuela, en las sesiones de PCCV el segundo semestre de 2022, se revisaron



estrategias de negociación que se han planteado para resolver el conflicto político, y que hasta ahora han fracasado. También se vio la necesidad tanto de entender que no es fácil lograr acuerdos entre los actores políticos. Lo realista es asumir que una transición no es un evento sino un proceso gradual.

En efecto, desde hace más de una década se está hablando de la necesidad de negociaciones en Venezuela. Ha habido cinco intentos de negociar un acuerdo político: en 2014, el diálogo patrocinado por el Vaticano y Unasur; en 2016, el Vaticano lo volvió a intentar sin éxito; en 2017 y 2018, hubo negociaciones en República Dominicana; en 2019, hubo otro proceso en Barbados. En agosto de 2021, las negociaciones se iniciaron en México.

Aprendiendo de esas experiencias, en México, las partes de la Mesa de negociación establecieron tanto sus reglas como su agenda, y firmaron -en agosto 2021- el Memorando de Entendimiento, con siete puntos en los que afirman estar dispuestos a acordar las condiciones necesarias para celebrar elecciones en Venezuela con todas las garantías, subrayan la necesidad tanto de que sean levantadas las sanciones internacionales contra Venezuela como de lograr ayuda para hacerle frente a la emergencia humanitaria. También se comprometen a discutir temas relacionados con los derechos políticos, económicos y sociales de la población, y a crear un mecanismo de consulta con la sociedad civil venezolana, que podría fortalecer la legitimidad de este proceso. Pero la Mesa fue suspendida por Maduro en octubre 2021 ante la extradición a Estados Unidos de su aliado cercano, Alex Saab.

Luego de reanudar la Mesa en noviembre 2022, el 26 de ese mes fue firmado en México el segundo acuerdo parcial del gobierno y la Plataforma Unitaria de la oposición para descongelar alrededor de 3 mil millones de dólares en el extranjero con la intención de crear un fondo social para atender a la población más vulnerable de Venezuela. Naciones Unidas fue designada como administradora de esos fondos. Para que se cumpla ese acuerdo, es esencial que exista voluntad política y eso exige -como señala Alerta Venezuela- que no



se siga negando la información pública, ni atacando a las organizaciones y liderazgos sociales pues todo eso impide la participación de la sociedad civil que es clave en la implementación de ese acuerdo humanitario⁸.

Sobre ese diálogo en México, un analista señaló que parece que esa negociación tiene pocas probabilidades de éxito porque una de las partes está en una situación de poder más fuerte que la otra, y se sustenta en la actuación hegemónica que impone, no en la legitimidad popular. Sin embargo, algo muy positivo de la negociación es la inclusión de la agenda social, que rendirá resultados si la sociedad civil aprovecha esa oportunidad para generar presiones e incentivos que hagan que el gobierno permita hacer las próximas elecciones más competitivas.

En el análisis se señaló cómo, si bien la mayor parte de los venezolanos está de acuerdo con una solución pacífica del conflicto en el país, los mecanismos de negociación no han gozado de respaldo masivo que influya en una presión social positiva. Eso llevó a la pregunta de cómo hacer para que la población sea más activa y contundente en la exigencia de que la negociación sea efectiva y se avance hacia un acuerdo. Se mostró que la sociedad venezolana está hastiada de un conflicto que le ha generado muchísimo sufrimiento y no ha logrado el anhelado cambio político. Cuando en las encuestas se ha consultado a la población si está de acuerdo con la negociación, 70-80% ha respondido que sí. Frente a la pregunta de si se desarrollarán de manera exitosa, sólo 10% ha respondido que sí. El diálogo es percibido por muchos como una conversación entre élites, donde amplios sectores venezolanos no se encuentran representados. Para lograr el cambio político en paz, es necesario conseguir altos niveles de unidad en la oposición y con la sociedad venezolana. Depende de quiénes conducen esos procesos y de que sean plurales para que sean exitosos. Entre más cerca estén las delegaciones de llegar a acuerdos, más fuertes serán los ataques

⁸ <https://alertavenezuela.org/blog/2023/02/16/que-ha-pasado-con-el-acuerdo-social-y-los-fondos-para-venezuela/>



por parte de aquellos que no quieren que se concreten exitosamente porque perderían sus competencias. Más aún cuando hay una gran expectativa en las negociaciones, pero también hay una gran frustración porque antes no han funcionado. Se debe empezar con resultados que solucionen asuntos concretos y ganen el apoyo de la población.

Esa conversación amplia en todos los niveles de la sociedad es necesaria, y el memorándum de entendimiento firmado entre el gobierno de Maduro y la Plataforma Unitaria prevé mecanismos de consulta y participación de actores sociales y políticos no incluidos en la Mesa. El cumplimiento de ese apartado y la presión constructiva de la comunidad internacional, puede despertar un apoyo a la negociación en el que las organizaciones sociales se vean involucradas. Si hay apoyo de la población y la sociedad ve que se están construyendo soluciones para la vida cotidiana, sin duda se hará esa conexión que se quiere impulsar. Hay que comunicarle a los venezolanos que no se está esperando hasta que haya elecciones u ocurra la alternatividad. Lo que se logre en la Mesa tiene un potencial impacto positivo mucho mayor, que aquello que se podría sacar de una Venezuela aislada y sin institucionalidad. Esto debe ayudar a crear espacios de confianza sobre los cuales se soporten instituciones democráticas.

En el debate se ha mostrado que en Venezuela sectores opositores están impulsando lo que denominan un nuevo consenso en la teoría del cambio, con varios elementos fundamentales, que recogen lo antes dicho. Ante todo, plantear la negociación como un elemento central de la lucha política, aunque en ocasiones anteriores su fracaso generó grandes frustraciones en las expectativas de la gente, se debe continuar, y enfocar el proceso, en una primera fase, en el tema social para lograr avances en la atención de la crisis humanitaria y los problemas de servicios básicos de educación y salud. Esto generará confianza y apoyo ciudadano. Además, participar en los procesos electorales deja de ser una dicotomía pues se ha demostrado que la abstención o el intento de boicotear elecciones no han tenido efecto positivo en la agenda de cambio. Por



el contrario, han aislado parte de las fuerzas democratizadoras tanto del proceso político como de la vida cotidiana de los venezolanos, y han terminado debilitando las estructuras políticas. Por otra parte, es necesario fortalecer los actores locales y su lucha dentro de Venezuela para revivir el sistema democrático, a la par con el fortalecimiento y participación de los partidos políticos, las organizaciones sociales, los sectores económicos, y los ciudadanos para que tengan mejoras en sus condiciones de vida, mayor capacidad de exigir sus derechos y enfrentar el autoritarismo. Como se vio, la oposición democrática y algunas fuerzas sociales están organizando elecciones primarias en 2023 y esperan tener una sola candidatura presidencial con capacidad de ser competitiva, y que los venezolanos se empiecen a enfocar hacia las elecciones de 2024 y 2025, de modo que logren que la coalición de Maduro no tenga excusas para aumentar el autoritarismo.

En esa perspectiva también se destacó la importancia de las negociaciones sectoriales y gremiales, que no necesariamente están asociadas pero ayudan a fortalecer la dinámica del movimiento interno para que la búsqueda de acuerdos sea lo preponderante. El sector privado, por su parte, en los últimos años ha tenido un rol protagónico en la inversión, y la negociación le abre la posibilidad de construir acuerdos en una institucionalidad más proclive a la actividad empresarial, que puede contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida en el país. Asimismo, se plantea que en la expectativa de que la Mesa de negociación resuelva los grandes asuntos políticos, se ve la importancia de ir actualizando acuerdos, mercados, circuitos y encadenamientos petroleros para que Venezuela vuelva a ser proveedor internacional, y eso ayude a mejorar la situación social.

Sobre los incentivos económicos del gobierno de Maduro para sentarse a negociar con la oposición, una economista destacó que pasan por la urgencia de tener flujo de caja, expectativa que el mismo gobierno ha reiterado en el proceso de ajuste en curso. Ante todo, se requiere abandonar el subsidio cambiario que llevó a una contracción de las importaciones y se vinculó estrechamente con la



caída económica de Venezuela por un período muy prolongado. Además, el ajuste fiscal que se hizo para enfrentar la hiperinflación y el cierre de ingresos externos, llevó a una muy fuerte reducción del gasto público. El Estado no tuvo cómo atender sus funciones, se llegó a una conjunción entre el control del gasto público y el ajuste del tipo de cambio. Asimismo, con miras a la campaña presidencial de 2024, el candidato del régimen tendrá interés en mostrar que todo eso ha sido hecho para mejorar las condiciones de vida de los venezolanos. Otro participante agregó que el gobierno tiene incentivos para negociar, no sólo por el flujo de caja y los recursos que recibiría para un programa de ajuste, sino por el reconocimiento que podría conquistar.

Ante las preguntas de qué permite pensar que cambiará el régimen venezolano y qué indicadores lo demuestran, se señaló que se suele asumir que Maduro quisiera hacer una oferta competitiva en las próximas elecciones mostrando que busca negociar mientras adelanta una gestión que mejora las condiciones de vida de los venezolanos. Pero la revolución bolivariana es un proyecto de sociedad desde el poder, inviable fuera de él, y los hechos demuestran que Maduro no gobierna todo el territorio venezolano. Se pidió no plantear la situación desde una visión “Maduro-céntrica”, que lo tenga a él como el único actor político relevante, y más bien, con el acompañamiento social, volver a examinar todos los actores que han bloqueado los derechos políticos y la soberanía popular, unos porque han tratado de quedarse en el poder con arbitrariedad, abusos y vulneración de derechos; otros, porque no han hecho una oferta ni han ayudado a que la sociedad civil sea la protagonista para reconstruir el sistema democrático. También se señaló cómo, frente a regresiones autoritarias de Maduro o a la continuada fragmentación opositora, sectores sociales y opositores han tratado de avanzar hacia una nueva etapa, pues, en general, el país está hastiado del conflicto permanente. El hecho de separar de sus familias a más de 6.5 millones de venezolanos ha generado un enorme sufrimiento que ha afectado tanto a la sociedad que se siente chavista como a la que no. Por eso, se llama a buscar unidad pese a las diferencias, vías alternas y negociación para hacerle



frente a las crisis e intentar resolverlas.

Se ha visto la necesidad de que la Plataforma Unitaria demuestre que pone en el centro del debate político las condiciones de vida de la gente, esto es, un empoderamiento de la sociedad y de los factores productivos, que garantice acceso a bienes y servicios; que trate de reconectar la lucha política con los problemas cotidianos de las personas. Así podría construir una fuerza social que crezca de manera articulada en torno a un proyecto coherente, y que al competir en el 2024 y el 2025, recoja el descontento de una gran parte del país, casi del 80%, con la gestión de Maduro.

Igualmente, se propuso debatir la pregunta sobre si los distintos diagnósticos de la situación son ampliamente conocidos y si ayudan a que la sociedad civil pueda incidir en la generación de condiciones para que gobierno y oposición se sientan incentivados a negociar. A esto algunos consultados respondieron que los actores sociales pueden mostrar cómo, desde el punto de vista económico, ambos sectores ganan si el proceso de negociación es exitoso y abre una puerta de entrada a las libertades económicas. Venezuela puede reingresar a los mercados occidentales, lo que beneficia al gobierno que debe mejorar la provisión de servicios y condiciones básicas que el país requiere y darle empuje a la recuperación de la producción petrolera. A la oposición le ayuda el que aumenten las posibilidades de reinserción económica y social de Venezuela en la región y en Occidente. Se mostró que la economía ayuda a abrir o cerrar el espacio democrático venezolano, no sólo por los incentivos que le da a Maduro para sentarse en la Mesa en este momento, sino también porque cada paso en la apertura económica exige un cierto nivel de institucionalidad. Los inversionistas no regresarán sin las garantías y reformas necesarias. Sólo así, sobre la premisa de la seguridad energética, aumentaría la disponibilidad de crudo venezolano en el mercado occidental. Ayuda, además, a que los actores políticos, económicos y sociales confluyan hacia la modernización en Venezuela en términos de institucionalidad y rendición de cuentas, prioricen el mejoramiento de las condiciones de vida y el proceso de reconstrucción de la democracia. El logro obtenido en 2021, de unas



elecciones regionales reconocidas por todos los actores, generó gran avance en un primer nivel de institucionalidad y en que los venezolanos asumieran como legítimas las autoridades escogidas. Todo eso puede repercutir en quitarle presión al fenómeno migratorio, en la medida en que se pueda fortalecer la frágil institucionalidad en Venezuela.

Frente a la pregunta de si incluir en las negociaciones el tema de la fragilización del Estado y del control de territorios en Venezuela por grupos armados estatales y no estatales, un experto respondió que, hasta ahora, ha sido muy difícil reiniciar las conversaciones por lo que se aspira a que una vez recomience ese proceso, se abran otros espacios de negociación multinivel, que de alguna manera estén coordinados. Mostró, además, cómo el tema del control territorial por parte de grupos armados en Venezuela debe entrar en la agenda, así como toda la reinstitucionalización; y cuestionó que la coalición en torno a Maduro se haya negado a incluir a delegaciones militares en los distintos intentos de negociación e incluso a hablar de la preservación del espacio territorial, la seguridad y la defensa.

Sobre la pregunta de si los militares tienen algún rol dentro de la negociación, se insistió en que hasta ahora Maduro y su coalición se han negado a que los militares estén presentes en la Mesa, y cuando la oposición habla del tema militar es para demonizar a las Fuerzas Armadas acusándolas de conspiración o sedición. De ahí la necesidad de que la sociedad democrática construya con cautela un discurso hacia las fuerzas armadas para mostrar que no son enemigos de la democracia, y que es necesario construir en conjunto una política estratégica de seguridad. Se replicó que el hecho de que los militares no estén sentados en la Mesa, no quiere decir que no estén presentes o que no estén muy pendientes del proceso de negociación como el camino para regresar al campo democrático, siendo la soberanía popular la que decida sobre el destino de la nación. Pero ninguna fuerza armada estatal acepta una política de máxima presión -como la que se desarrolló en los últimos años en Venezuela- que hablaba de invasiones desde el exterior, de golpes de estado y de rupturas en el caso militar. Para que los militares tengan



un papel importante en la negociación, ese proceso debe darse a través del respeto de la soberanía popular y la defensa del territorio; debe apostarle al cambio por la vía de la negociación democrática, que busque construir reglas claras para que la institución militar tenga un gran papel a jugar y las haga respetar. Y se insistió en que el tema de seguridad en Venezuela permea a toda la región latinoamericana, y es muy importante la incorporación de las fuerzas armadas y su rol en una reinstitucionalización y hacia adelante.

Igualmente, se resaltó la importancia de que la comunidad internacional acompañe el proceso de negociación que arrancó en México. Se discutieron preguntas sobre cómo acercar Venezuela a Occidente su espacio tradicional, dado que las sanciones la han lanzado a los brazos de los rivales geopolíticos. Como las sanciones prohíben hacer negocios, inversionistas y empresarios sobre todo estadounidenses y europeos, se han visto obligados a retirarse de Venezuela y han dejado espacios vacíos que han sido ocupados por intereses rusos, chinos, iraníes y turcos, que ya tenían presencia en el país, pero que ahora se han consolidado. En esa perspectiva se vio la necesidad de avanzar en un proceso de negociación auténtico, en donde los actores que imponen las sanciones más fuertes sobre Venezuela, comiencen a probar mecanismos diferentes, con incentivos que permitan insistir en que la negociación es el camino adecuado y estimular a que Maduro y su coalición no reviertan lo avanzado en la Mesa de México.

Se examinaron iniciativas desde la comunidad internacional, dirigidas a estimular el reinicio de las negociaciones políticas entre el gobierno y la oposición en la Mesa de México, con el objetivo de lograr condiciones electorales libres y justas para las elecciones presidenciales de 2024 y las megaelecciones de 2025. Asimismo, en esa perspectiva de estimular la continuidad del apoyo de la comunidad internacional a la Mesa en México, se suscitó la reflexión sobre si serviría que, en respaldo político a la negociación, desde América Latina y el Caribe se reviva el Grupo de Países Amigos creado cuando el intento de negociación en 2017.



La reflexión también se concentró en la pregunta acerca de si los informes de las Naciones Unidas sobre Venezuela y las acciones de la Corte Penal Internacional son una presión positiva para el proceso de negociación entre gobierno y oposición. Hubo varias respuestas, empezando por la que señala cómo muchas veces todo lo relacionado con violaciones a derechos humanos y justicia transicional se convierte en una pieza de negociación política. También se señaló que esos mecanismos internacionales deben ser utilizados para ayudar tanto a los diálogos como a hacerle frente a problemáticas cruciales y, al mismo tiempo, el tema de los derechos humanos tiene que convertirse en una preocupación central de los venezolanos, incluyendo a los actores de todo el espectro político, para que tenga efecto la acción de la comunidad internacional. Además, se insistió en que ese reconocimiento por parte de todos los sectores en Venezuela de la importancia de estos temas en la negociación, puede ser un incentivo para acordar metodologías comunes que terminen con el ciclo vicioso de la aparición de informes de entidades multilaterales que no son reconocidos por las autoridades cuando deberían contribuir a desarrollar sólidas investigaciones que lleven a la verdad, justicia y no repetición. Igualmente se sugirió pedir a los organismos internacionales no sólo revisen el marco temporal del proyecto político que está en el poder en el país, sino que ayude a una revisión más amplia del proceso histórico venezolano, pues estos mecanismos de escrutinio son una buena oportunidad para estimular la conversación profunda que ayude a la negociación, y a tener un equilibrio entre satisfacer los derechos de las víctimas y evitar la victimización.

En el debate sobre el papel de la comunidad internacional se mostró cómo las sanciones aceleraron el proceso de afectación de poderosos intereses económicos estadounidenses, tales como compañías petroleras; tenedores de bonos de la empresa Venezolana de Petróleo e importadores de capital perdieron sus negocios en Venezuela. Ante la pregunta de cómo pueden esos intereses contribuir a la creación de un entorno favorable para las negociaciones en Venezuela, se respondió que hay que empezar por acotar el alcance de las negociaciones que se están desarrollando,



moderar las expectativas respecto al proceso de levantamiento de las sanciones internacionales, porque pueden demorar años. Si se acelera la confluencia de la negociación, la reconstrucción de la institucionalidad y de los espacios de confianza, podría aproximarse un levantamiento progresivo de las sanciones. Es decir, no se trata de un levantamiento de sanciones en el vacío, sino resultado de la progresiva eliminación de las causas que les dieron origen. Que el sistema financiero venezolano haya quedado aislado del internacional ha sido muy perjudicial para muchos, afectando incluso diversos intereses estadounidenses. Y las relaciones financieras son clave para la fluidez de la economía venezolana y regional.

En la reflexión sobre el rol que puede jugar América Latina y el Caribe para respaldar la negociación sin entorpecerla, sin crear protagonismos oportunistas y para contribuir al retorno de la democracia en Venezuela, se apuntó cómo sectores de oposición ven que es más lo que pueden conseguir gobiernos de izquierda como, por ejemplo, los de Andrés López Obregón en México, Lula da Silva en Brasil, Gustavo Petro en Colombia, Gabriel Boric en Chile (que no necesariamente comparten el autoritarismo de Maduro), y tienen más opciones de incidencia en un proceso democratizador en Venezuela, que lo que tuvieron los gobiernos de derecha. Esto dependerá tanto de lo que haga Maduro -un jugador tan duro que para ningún presidente de izquierda será fácil lograr que haga un cambio drástico o importante en su política-, como también de lo que haga la oposición al comprometerse a abandonar vías distintas a la electoral que, más que aumentar las posibilidades de que el régimen entregue el poder, crea garantías de sobrevivencia personal y política de la fuerza oficialista.

Igualmente, se preguntó cómo y en qué podría contribuir el gobierno de Colombia al proceso de búsqueda de negociaciones entre las oposiciones y el gobierno de Maduro. Ante todo se mostró cómo, al reconstruirse la relación entre Venezuela y Colombia, se necesitará institucionalidad, y al gobierno de Petro le interesa que en Venezuela se resuelva la crisis política para que avance ese proceso,

restablezcan plenamente los servicios consulares y mejoren las relaciones comerciales. Además, reconstruir la relación binacional genera la posibilidad de fortalecer los liderazgos regionales y locales, que gobiernan los territorios de frontera como primer nivel de institucionalidad. También se ha solicitado a Colombia propiciar un diálogo profundo con toda la sociedad venezolana, que Petro ayude a darle vida a estos sectores territoriales para salir del modelo “Maduro-céntrico” al abordar la crisis y al ayudar a reconstruir la relación entre ambos países. De modo similar, se sugirió que algunas lecciones que ha ido dejando el caso colombiano podrían servir, por ejemplo, para ayudar a examinar cómo los mecanismos de escrutinio de derechos humanos y de justicia transicional pueden contribuir a que haya marco y espacio político para avanzar en las negociaciones venezolanas como procesos complementarios y no excluyentes.

Las perspectivas de reanudación de la Mesa parecerían contar con la alineación de incentivos que no se habían dado antes. Al gobierno de Maduro le interesa por cuanto el proceso de ajuste económico en el que está embarcado, tiene un techo en este momento y necesita una inyección de recursos para no volver a imprimir moneda que genere otro salto hiperinflacionario, muy costoso para el país. Esto también se articularía con lo que posiblemente haría parte del acuerdo, los recursos para lo humanitario y la inversión social que provendrían de los activos que tiene congelado el Estado venezolano en otros países, y con los anuncios de EEUU de la licencia a Chevron para producción y exportación de petróleo. Al gobierno estadounidense le interesa la negociación en México y le reduce el costo político de hacer cualquier concesión directa al gobierno de Maduro. Se llamó a proteger el proceso de los posibles saboteadores, para no entorpecerlo, pues cualquier palabra o declaración puede hacer perder el momento político, por lo que se debe cuidar la forma y crear un clima de opinión pública favorable en Bogotá, en Caracas, en Washington y en Europa para que las partes logren acuerdos en la Mesa en México. La Plataforma Unitaria tendría que evitar la ceguera política de no querer construir una coalición amplia, o de no activar formalmente los mecanismos de consulta social y política que hacen parte de la Mesa. Le ha faltado estrategia, no sólo en el campo



electoral, sino también en la negociación, construyendo alternativas con defensores sociales y políticos dentro de la misma Venezuela, para superar el déficit de representación de actores en la Mesa.

Para escuchar iniciativas ciudadanas, PCCV realizó diálogos con el Foro Cívico, un espacio de encuentro y acción colectiva de algunos sectores sociales en Venezuela, que surgió con la idea de favorecer una salida negociada, pacífica, electoral y constitucional a las crisis, y para que a través del proceso de diálogo social se trate de aprovechar todas las oportunidades de reinstitucionalización para la apertura del espacio democrático. De modo parecido, facilitó la construcción de acuerdos sociales para la gente, entendiendo que los tiempos de la política no son iguales a los de la población, y que deben atender las profundas necesidades que se viven en Venezuela. El Foro Cívico afirma que no busca posicionar una opción política en la presidencia, sino tener un país con reglas democráticas, con libertades políticas, económicas, sociales y con derechos humanos. Para avanzar en todas esas metas trata de conversar con iniciativas y liderazgos latinoamericanos para que influyan en el proceso de negociación en Venezuela.

El Foro Cívico -para generar puentes internos que logren dinamizar la relación entre la oposición fragmentada y de esta con el gobierno venezolano- analizó el proceso de diálogos que ha impulsado desde principios de julio 2022 con la oposición que está en la Mesa de México, con actores políticos no incluidos en esa Mesa, y cómo algunos han planteado que la reconstrucción de Venezuela quizá habría que adelantarla, con o sin Maduro, sin relativizar los derechos de la población. El Foro mostró que trata de ayudar a despolarizar y aumentar la capacidad de diálogo, para que sea posible construir acuerdos y una vez alcanzados, se puedan cumplir, e insistió en cómo la construcción de espacios civiles es crucial en Venezuela. Propuso actuar simultáneamente en cuatro espacios o frentes identificados como puntos neurálgicos para una negociación política en Venezuela:

- 1) Al interior de Venezuela, impulsando un proceso de



democratización.

- 2) En la reconstrucción de la relación colombo-venezolana.
- 3) En la relación entre Colombia, Venezuela y Estados Unidos.
- 4) Con los países de la región.

Esto porque, aunque Maduro tiene el control político del Estado y de las fuerzas armadas, si en Venezuela no hay un acuerdo político para que sea un país viable en términos institucionales, políticos y económicos, continuará siendo un problema que se agrava para la propia ciudadanía, para Colombia y la región.

El Foro Cívico ha insistido en que los actores internacionales deben ayudar a un acuerdo entre oposiciones y gobierno, que busque una solución en Venezuela. Ha pedido al liderazgo de Colombia y Latinoamérica que desde una perspectiva de derechos, le soliciten al gobierno venezolano la inclusión en la negociación de actores políticos y sociales, a través del apartado 4 del memorándum de entendimiento. Para eso proponen un proceso de consulta multinivel con diversos sectores sociales, gestionado por una institución como la ONU, un tercero sin intereses particulares en el que confíen todos los actores.

En el debate surgió la pregunta sobre el papel del sistema de las Naciones Unidas en Venezuela, muy activo en áreas como la humanitaria y la de los derechos humanos. En la política se vió que el papel ha sido escaso por lo que desde hace tiempo se ha planteado la propuesta de un Enviado Especial de la ONU, que ayude a la construcción de salidas negociadas de las crisis venezolanas. Pero para el secretario general actuar al respecto es complicado porque el Consejo de Seguridad ha estado enfrentado sobre el tema, y cada vez que el asunto de Venezuela es puesto a debate, surge la división. Se insistió en que podría trabajarse el triple nexo de las Naciones Unidas con un espacio intermedio entre lo humanitario y el desarrollo, para no perder de vista los puntos inmediatos y urgentes, y los de más largo plazo relacionados con la reconstrucción de Venezuela.



Además, diversos sectores han reclamado a la ONU no estar utilizando en Venezuela su sistema completo, como el papel que podría cumplir el Secretario general o el coordinador de socorro en emergencia. Y agregan que desafortunadamente, Michelle Bachelet bajó el tono respecto a temas muy serios de derechos humanos para mantener la interlocución con el régimen. Esto plantea retos importantes para el sistema de Naciones Unidas, ya que ayudando a mantener y ampliar espacios de apertura del gobierno, debería señalar las situaciones que requieren atención.

Desde el activismo social y el movimiento cívico se mostró compromiso con un proceso de transformación pacífica del conflicto. Eso implica construir condiciones para la democratización en Venezuela como tarea de todos, incluyendo ciudadanos, actores políticos e institucionales, y la comunidad internacional. La edificación de una solución pacífica parece posible en la medida que los actores han tomado consciencia de la responsabilidad política que comparten, sin menospreciar las grandes asimetrías entre ellos en la construcción de las soluciones para aliviar el enorme sufrimiento causado por los efectos del conflicto en millones de venezolanos, que además ha propiciado una migración masiva a lo largo del continente. Construir un entorno favorable para las negociaciones exige una política coordinada de incentivos, demandas y contrapesos que permitan edificar un proceso efectivo y acuerdos realistas y razonables. Consideran fundamental el rol de EEUU, en especial en la ventana de oportunidad que se abre con las conversaciones en la Mesa en México, negociación indispensable para recuperar el derecho a una vida digna, que se traducirá en el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad venezolana. Todos los procesos de negociación anteriores han abonado a esta ventana de oportunidad, y la comunidad internacional debe apoyarla decididamente para fortalecer la institucionalidad democrática en el país, como vía para garantizar plenamente los derechos fundamentales de los venezolanos. Es necesario concertar un marco institucional que genere confianza a nivel nacional e internacional, y que garantice el acceso, manejo y protección de los recursos de la nación y de la cooperación, a través de acuerdos contruidos con



participación y apoyo tanto de organismos multilaterales como de la sociedad, que deben ser agentes de monitoreo y seguimiento. Para apoyar ese proceso son claves, EEUU, Europa así como el liderazgo latinoamericano y caribeño. En palabras de Eleanor Roosevelt: “No basta con hablar de paz, hay que creer en ella. Y no basta con creer, hay también que trabajar para conseguirla”.



2 **CONFLICTO ARMADO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA**



Este eje temático, sobre conflicto armado y construcción de paz en Colombia, fue desarrollado en el segundo semestre 2022, en cuatro partes. Primera, grupos armados irregulares de ambos lados tratan de aprovechar la intensa relación fronteriza. Segunda, la política de Paz Total, eje del nuevo gobierno colombiano, despliega iniciativas de diálogo regional y de cambios en algunas políticas públicas. Tercera, intentos de negociación del gobierno colombiano con el ELN, y problemas que genera su condición binacional, con actuación distinta a cada lado. Cuarta, el papel de Venezuela en la negociación de paz del gobierno colombiano y el ELN⁹.

Grupos armados irregulares en la frontera

Expertos presentaron sus análisis o los estudios de otros académicos sobre la actuación de grupos armados irregulares de ambos lados, tratando de aprovechar a su favor la intensa relación colombo-venezolana. Por ejemplo, se revisó lo que sucede con grupos criminales transnacionales como el llamado Tren de Aragua o Los Guerreros del Tren de Aragua, que arrancó como banda carcelaria venezolana, se fue convirtiendo en una megabanda que como lo ha estudiado Insight Crime, actúa en buena parte de los estados de Venezuela -Aragua, Guárico, Carabobo, Trujillo, Miranda, Bolívar, Sucre, Lara, Táchira, Zulia-, ha diversificado su portafolio, incursiona en economías ilícitas, y adapta su modus operandi hasta para convertir la crisis económica de Venezuela en oportunidad criminal, por ejemplo, a través del tráfico de personas. Su expansión internacional lo ha llevado a articularse con otras redes criminales en Venezuela, así como a incrementar y extender sus actividades en países como Colombia donde actúa desde el 2018, y ha tenido intensas disputas con el ELN, lo que ha generado desplazamientos, homicidios y desapariciones forzadas. También actúa en Brasil, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, y en algunos países de la Unión Europea. *Insight Crime* en 2020 lo declaró ganador criminal por los grandes avances en sus objetivos, los cambios que logró en el hampa por su

⁹ <https://es.insightcrime.org/la-organizacion/el-tren-de-aragua-de-venezuela-ya-se-ha-vuelto-transnacional/>



acción, mediante alianzas u otros medios; el establecimiento de poder ilegal y la demostración de enorme destreza para la criminalidad y la corrupción.

Desde Colombia, son varios los grupos armados irregulares que han tratado de aprovechar a su favor la intensa relación fronteriza y binacional con grandes perjuicios para Venezuela, que se ha visto impactada en distintos momentos por diversas formas de violencia, entre ellas las derivadas del conflicto armado del país vecino. Por ejemplo, esos grupos ilegales han usado el territorio venezolano con varios fines -escapar de la acción del Estado colombiano, huir en momentos de confrontación entre bandas criminales, entablar relaciones que les permitan desplegar distintas dinámicas a su favor. Las guerrillas colombianas, durante el período bolivariano, además de la vecindad colombo-venezolana, han tratado de aprovechar las cercanías ideológicas con los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, para favorecer sus intereses.

En esa perspectiva se analizó el caso del ELN, que desde la década de los años ochenta ha ido llegando al territorio del mayor vecino de Colombia y ha convertido a Venezuela en su retaguardia estratégica. Según Insight Crime la presencia del ELN ha ido aumentando hasta manifestarse y tener incidencia en 12 de los 24 estados de Venezuela en donde estaría desarrollando actividades como contrabando de ganado y de gasolina, cobro de extorsiones, distribución de comida, manejo de emisoras de radio, reclutamiento de menores, amenazas o extorsiones a funcionarios de cuerpos de seguridad, actuación en la cadena del narcotráfico y en minería ilegal. Agrega que hasta 2018, el ELN ya había logrado penetrar unos 1.500 kilómetros desde la frontera colombiana con Táchira hasta estados fronterizos con Guyana y Brasil, como Bolívar y Amazonas, y costeros como Anzoátegui y Falcón posicionando así a Venezuela como el lugar en el que la guerrilla se repliega, busca protección, expande sus operaciones y fortalece su aparato militar. Y muestra que ese avance del ELN en Venezuela ha estado marcado por la inacción y hasta cierta condescendencia del gobierno de Maduro



En zonas como el ‘Arco Minero del Orinoco’, el ELN ha asumido el papel de una especie de agente regulador de parte de lo que de ahí se saca -oro, coltán, tierras raras, etc.- para la obtención de recursos a su favor y por parte del gobierno de Maduro. *Insight Crime* menciona también cómo el ELN ha hecho ataques militares en zonas venezolanas. Por ejemplo, en 2018, el 14 de octubre arremetió contra mineros en el estado Bolívar, dejando seis personas muertas en el municipio de Domingo Sifontes; el 4 de noviembre atentó contra la fuerza pública en el estado Amazonas, donde murieron tres funcionarios de la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) y diez quedaron heridos; y alegó que lo hacía en respuesta a la detención de un líder de esa guerrilla sobre quien había alerta de Interpol¹⁰.

Analistas señalaron que las relaciones e injerencia del ELN en territorio venezolano parten de su propia conveniencia y tienen cierto grado de autonomía. Andrés Antillano, profesor de la Universidad Central de Venezuela, indica que “No hay un matrimonio entre el ELN y el gobierno venezolano”, sin embargo, pueden haber alianzas locales importantes y tolerancias por conveniencia. Y destaca que la reconstrucción de las relaciones entre ambos países exige actuar en tres ejes cruciales: “lograr una paz efectiva con el ELN en el caso de Colombia, una solución política al conflicto venezolano, y una normalización de las relaciones entre los países hermanos”¹¹.

Por su parte, Ronal Rodríguez, del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario en Bogotá, ha mostrado que entre Táchira (Venezuela) y Norte Santander (Colombia) hacen presencia y actúan cerca de 15 organizaciones criminales, complejizando la situación de conflicto. Además, ha resaltado que en una frontera que tiene diferentes topografías que van desde el desierto hasta la selva, y que en sus 2.219 kilómetros convergen aproximadamente 12 millones de personas entre los siete departamentos colombianos y los cuatro

¹⁰<https://www.aa.com.tr/es/mundo/investigación-de-insight-crime-indica-que-eln-está-en-12-estados-venezolanos/1311395>

¹¹<https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/el-papel-de-venezuela-en-los-dialogos-con-el-el-n-y-el-gobierno-de-gustavo-petro/>



estados venezolanos, “al estar hablándose de una población y de un área territorial que puede llegar a ser más grande que Alemania, eso tiene unas dinámicas muy complejas en este momento”. También ha señalado que en la negociación con el ELN, es clave tener en cuenta las acciones territoriales de ese grupo guerrillero en la zona fronteriza pues afecta problemáticas migratorias, económicas y sociales de ambos países. De hecho, uno de los mayores temores es repetir los errores cometidos cuando se hizo el Acuerdo de Paz con las FARC, pues la violencia se recrudeció en las zonas de donde salió esa guerrilla; así, ante un acuerdo de paz con el ELN y su eventual salida de los territorios donde actúa, se podría dar un recrudecimiento de la violencia por parte de aquellos actores que buscan controlar esas regiones y alimentarse de las rentas criminales. “Esto respondería a la paradoja del papel del ELN como garante de seguridad de esta zona fronteriza y no podemos caer en esa espiral de violencia por la no presencia efectiva del Estado colombiano y el Estado Venezolano en la frontera”¹².

Se insistió en la necesidad de mostrar la afectación medioambiental que provoca la actuación de esos grupos armados en la frontera. Por ejemplo, el conflicto en zonas como el Catatumbo, ha dañado gravemente el medioambiente por derrames petroleros en ríos y quebradas que desembocan en el lago de Maracaibo. Esto lo convierte en un problema ambiental binacional, que afecta ecosistemas muy vulnerables a ambos lados de la frontera. Por eso se mostró la necesidad de realizar el examen conjunto de ecosistemas y parques nacionales de protección en la frontera, para poder coordinar la atención a la dimensión binacional de esos ecosistemas, mostrar el interés común de bajar fricciones entre ambos países y como un mecanismo para proteger el medioambiente donde hay grupos armados y economías ilícitas. Y se insistió en que restablecer los canales diplomáticos implica construir una ruta de coordinación y acción conjunta frente a las realidades y desafíos transfronterizos como el ambiental, con participación de autoridades locales y de sectores económicos, comerciales y sociales.

¹² <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/el-papel-de-venezuela-en-los-dialogo-s-con-el-eln-y-el-gobierno-de-gustavo-petro/>

Paz total: iniciativas de diálogo regional y de cambios en políticas públicas

Desde la elección del presidente Gustavo Petro, y la vicepresidenta, Francia Márquez, a partir del 7 de agosto de 2022, el nuevo gobierno ha tomado muchas iniciativas internas e internacionales para desarrollar su política de Paz Total, varias de las cuales fueron examinadas en distintos diálogos de PCCV.

Una de esas iniciativas que ha impulsado el gobierno, ha sido la convocatoria de diálogos regionales, a los que ha denominado vinculantes para mostrar que desde las zonas más marginadas contribuirían a elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, que llamó Colombia Potencia Mundial de la Vida. En el segundo semestre del 2022, se desarrollaron 54 de esos diálogos vinculantes, con la participación de unas 250 mil personas de 800 municipios colombianos. Para algunos analistas es improbable que el PND refleje las miles de propuestas que surgieron en esos diálogos; de hecho, en el borrador que presentó el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se recoge muy poco de lo allí discutido o propuesto.

Hay sectores que desde los territorios se quejan al no ver reflejadas sus propuestas, que las hubo en muchos casos. Por ejemplo, en el diálogo del Catatumbo, en la frontera con Venezuela, los voceros de la Asociación por la Unidad Campesina del Catatumbo (Asuncat) y de la Asociación Campesina del Catatumbo (Ascamcat), llevaron un documento con iniciativas construidas durante meses, pero no lo ven recogido en el borrador del PND. Desde el Pacífico, donde también hubo varias iniciativas se ha destacado que la logística del diálogo en Buenaventura, a cargo de Francia Márquez, funcionó muy bien y asistieron unas tres mil personas. Sin embargo, en el proceso hubo mucha improvisación, pues el DNP diseñó una metodología para que participaran unas 25 personas por mesa de trabajo, pero el gobierno quería que asistieran miles de personas y sobre la marcha del proceso tuvieron que ampliar el número de participantes. Eso mismo



ocurrió en el diálogo del Magdalena Medio, donde debieron abrir salones adicionales para habilitar nuevas mesas temáticas pues surgían asuntos que estaban por fuera de los ejes definidos desde el DNP. Así, antes que acordar propuestas en cada mesa en torno a un problema local o regional concreto y una posible solución, salió una larga lista irrealizable pues faltó planear mejor su organización y metodología, lo que dificultaba el desarrollo de discusiones entre diferentes sectores y tendencias con el fin de que pudieran salir unos consensos básicos.

En Bucaramanga, los casi tres mil asistentes tuvieron que esperar al sol toda la mañana porque el evento empezó hacia el mediodía. En Cali, llegaron desde las 8 a.m. 15 mil personas; se había anunciado que Petro estaría presente, y llegó a las 2 p.m. En Ipiales, en la frontera con Ecuador, los asistentes se levantaron de la mesa tras la demora del canciller y Petro no llegó al cierre. También se ha mostrado que hubo intentos de uso político de los diálogos, por ejemplo, en Bogotá, mientras la alcaldesa aseguraba que las preocupaciones de los bogotanos empezaban por la salud mental, la seguridad y las oportunidades de educación, había ediles del Pacto Histórico que le gritaban “fuera, mentirosa”, y se quejaban de que no existiera un espacio para expresar sus inconformidades con proyectos como la Región Metropolitana, alegaban que no había surgido como una preocupación de la gente durante los debates¹³.

Por lo ocurrido en los diálogos y ante la promesa de que vincularía todo lo que se propusiera en esos espacios, algunas personas han señalado, que más que al PND, desarrollar esa iniciativa de los diálogos regionales le sirve al presidente para estimular la movilización popular a favor de sus políticas y con miras a las elecciones regionales del 2023. En respuesta a muchas de esas críticas, el director de Planeación explicó que lo radicado es tan solo un borrador y que agregarán los insumos de los diálogos para la versión definitiva del PND que propongan para la discusión del Congreso, que comienza el 7 de febrero del 2023.

¹³ <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/balance-de-los-dialogos-regionales-vinculantes/>



Otra idea que el gobierno colombiano ha anunciado, se relaciona con cambios en favor de una política exterior para que sea proactiva y no reactiva. El presidente Petro ha iniciado ese giro, con iniciativas para resolver problemas generados en el anterior gobierno de Iván Duque, como las rupturas de relaciones diplomáticas con dos países claves en la negociación de paz de Colombia, Cuba y Venezuela. Desde las zonas fronterizas colombo-venezolanas se ha pedido que con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, se le haga frente a todos los daños que ha generado el cierre de los pasos fronterizos formales, que ha sido aprovechado por los grupos armados irregulares para fortalecer sus acciones y controles. Que ante problemáticas transfronterizas, Colombia y Venezuela procesen de forma conjunta esa complicada situación y, como parte crucial de la reconstrucción de esa intensa vecindad, actúen de manera coordinada con las autoridades locales y regionales así como con las poblaciones en sus respectivos territorios¹⁴. Solo así se estaría ayudando a la construcción de paz en los territorios fronterizos donde se agudiza la acción de grupos armados que aprovechan la ausencia y tensión entre los dos Estados.

Adicionalmente, el presidente Petro ha anunciado que propiciará la revisión de la política de drogas hacia un enfoque más integral que permita darle un tratamiento diferenciado a los eslabones más débiles de esa cadena, que son los campesinos productores de la materia prima, pues al no tener otras alternativas para su sobrevivencia, viven de los cultivos de uso ilícito; con ellos habría que avanzar hacia una erradicación y sustitución voluntaria y pactada a través de acuerdos que vinculen familias productoras de coca. Se analizó el caso del Catatumbo, una de las principales rutas de exportación de coca hacia Venezuela, que requeriría una acción binacional en la frontera colombo-venezolana. Asimismo implicaría iniciativas económicas y productivas como las contempladas en el Acuerdo de Paz con las FARC; además, supondría disponer de tierras para que los campesinos puedan emprender cultivos alternativos, lo

¹⁴ <http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/se-puede-mantener-el-optimismo-frente-a-las-negociaciones-con-el-eln/>



que requiere que se desarrolle el programa de reforma rural integral. Depende también de que el Estado genere cambios concretos al respecto. Por ejemplo, que en lugar del prohibicionismo global avance en áreas como la interdicción de medios de transporte de la cocaína, que reemplace la aspersión aérea de los cultivos con glifosato y la erradicación forzosa, que le haga frente al control de precursores químicos para procesamiento de esas sustancias y al lavado de activos resultado de su venta, que dé tratamiento de salud pública a los consumidores, etc. Esto exige al gobierno de Petro coordinaciones institucionales nacionales así como negociaciones con el gobierno estadounidense.

Por esas y otras razones, ha sido significativa la buena relación con la que arranca la relación colombo-estadounidense. El presidente Joe Biden llamó a felicitar a Gustavo Petro, cuando no llevaba ni 24 horas de ser electo jefe de Estado. Antes e inmediatamente después de la posesión presidencial, envió altos funcionarios de los Estados Unidos a Colombia -Antony Blinken, secretario de Estado, William Burns, director de la Central Intelligence Agency (CIA), general Laura Richardson, comandante del Comando Sur, Alejandro Mayorkas, secretario de Seguridad Nacional, entre otros-. Por su parte, el gobierno de Petro nombró como embajador en Washington a Luis Gilberto Murillo, quien ha ejercido en Estados Unidos una diplomacia ciudadana por más de 20 años, lo que le aporta gran conocimiento de las dinámicas institucionales, económicas, políticas, culturales de ese país.

Igualmente, el gobierno de Petro, con su programa de Paz Total, se ha comprometido a implementar el Acuerdo de Paz firmado con las exFARC, a fortalecer la institucionalidad generada con ese proceso a través por ejemplo del sistema de verificación, de Verdad, Justicia Especial para la Paz, y no repetición; de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que buscan estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así posibilitar un estímulo al desarrollo rural que requieren los 170 municipios incluidos en 16 subregiones. Eso implica el compromiso de propiciar

la llegada integral del Estado a oír y atender a esas comunidades más afectadas por la marginalidad y la violencia, e impulsar con ellas programas y procesos transformadores que se requieren con urgencia. En los diálogos convocados por PCCV se expresó la importancia de que estas iniciativas comiencen a concretarse pronto.

El proyecto de Paz Total incluye también diálogo con grupos armados ilegales como el Clan del Golfo, Clan Úsuga, Los Urabeños, Bloque Héroes de Castaño, etc.- para concretar el sometimiento y desmantelamiento de organizaciones criminales. Y de hecho, el 31 de diciembre del 2022, a las 22:45 (poco antes de la llegada del nuevo año), Petro publicó en la red social Twitter que había acordado “un cese bilateral” con grupos armados irregulares activos en Colombia desde el 1 de enero hasta el 30 de junio de 2023, prorrogable según los avances que tuviera su desarrollo con los cinco grupos involucrados en sus decretos. Esas organizaciones armadas irregulares eran el ELN, las disidencias de las exFARC Segunda Marquetalia (que luego de firmar el Acuerdo de 2016 en la Habana, resolvió volver a las armas) y el llamado Estado Mayor Central (que no firmó el Acuerdo de Paz); y grupos narcoparamilitares -las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada. El ELN respondió que no estaba involucrado pues no había sido consultado ni ese cese al fuego había sido discutido o acordado en la mesa de negociación con la delegación del gobierno de Petro.

Negociación del gobierno colombiano con el ELN

En sesiones binacionales de PCCV, expertos en el tema mostraron cómo la negociación con el ELN para que ponga fin a su acción armada, es parte central del proyecto de Paz Total. De hecho, después de la permanencia en la Habana de la delegación del ELN a la mesa que había sesionado en el gobierno de Juan Manuel Santos, Petro tuvo que modificar la circular roja y la solicitud de extradición de esos miembros, hecha por el gobierno de Duque, y posibilitar su



retorno para dialogar con sus frentes en los territorios. A su vez, el ELN liberó algunos secuestrados. La mesa de conversaciones se restableció y sesionó en un primer ciclo, del 21 de noviembre al 12 de diciembre del 2022, en el que, además de revisar lo que había comenzado a desarrollarse en las negociaciones de 2017 y 2018, para actualizarlo en el nuevo contexto, las delegaciones acordaron crear subcomisiones sobre la agenda y el funcionamiento de la mesa así como preparar acciones para aliviar la situación de las poblaciones más afectadas por el conflicto armado. En concreto, acordaron que en enero de 2023 desarrollarían la Caravana Humanitaria con dos recorridos en el Pacífico colombiano: uno hacia el sur y otro hacia el norte, para oír a las poblaciones afectadas por el conflicto armado, impulsar algunas acciones de mitigación que sirvieran de base para luego negociar un acuerdo parcial de alivios humanitarios en zonas como esas¹⁵.

Tratándose de un proceso tan complejo se vio la necesidad de revisar los desafíos actuales y aquellos que han ido quedando en los intentos de negociación con el ELN. Algunos subrayaron que más que lo ideológico, en diversos frentes de ese grupo pesan sus intereses económicos en actividades ilegales y extorsiones. Otros mostraron que eso no significa que no tengan ninguna capacidad de concertación ni unidad en torno a los procesos en los que se involucren; que podrían articularse en torno a la negociación de paz, si parten tanto de diálogos territoriales en espacios donde esa guerrilla actúa, como de puntos construidos y avanzados cuando funcionó la mesa en Quito y la Habana. Alguien más señaló que no debe verse al ELN como si se moviera solo por intereses y operaciones económicas, pues la economía ilegal que el ELN despliega hace parte de la guerra, pero no tiene como fin acumular recursos. Se puso el caso del frente Oriental que ha generado riquezas y las ha aprovechado para financiar al frente Occidental estimulando su desarrollo, así como para mantener sus armas y el reclutamiento. Se insistió en que al hablar de incentivos hay que

¹⁵ <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/negociacion-gobierno-petro-eln-asi-fue-caravana-por-el-pacifico-para-oir-a-victimas-del-conflicto/>



recordar que el ELN es un actor político, con una ideología más arraigada que la que tuvieron en su momento las FARC.

También se mostró que, como muchos grupos armados irregulares que actúan en las fronteras, se requiere tanto de un mecanismo de monitoreo de acciones y efectos en países vecinos como de articulación transfronteriza para resolver esas problemáticas. Ante todo, frente al ELN, cuya estructura es distinta de la que tuvieron las FARC, algunos hablan de un carácter federativo pues sus frentes armados funcionan de forma diferente en el Chocó, Cauca, Catatumbo, Arauca, etc., o en Venezuela donde, como guerrilla binacional, trata de controlar poblaciones y explotar recursos a su favor y en beneficio del gobierno de Maduro. Por todo eso, se insistió en que las negociaciones con el ELN no deben ser vistas como una repetición del escenario de Santos con las FARC, tampoco como un proceso con un solo actor, sino con dinámicas muy distintas de los frentes del ELN que están en Colombia, y de los que están al otro lado de la frontera, en Venezuela.

El gobierno debe revisar esos y otros desafíos cruciales que plantea un proceso de paz con el ELN, empezando por la necesidad de lograr que a la mesa de conversaciones lleguen todas las estructuras territoriales de esa guerrilla. Las que operan en el Pacífico colombiano, por ejemplo, han sido renuentes a participar del diálogo para construir un acuerdo de paz. De hecho, su ausencia en las negociaciones en 2017 y 2018, fue notoria, y llevó a la conformación del Acuerdo Humanitario Ya entre comunidades indígenas y afrodescendientes del Chocó, que fueron a la mesa en Quito y en la Habana a pedir que se presionara al frente occidental para que se involucrara en la negociación y parara las afectaciones a esas poblaciones locales.

Otra situación crucial se evidencia en el departamento de Arauca, donde opera el frente de guerra Oriental, la estructura con más fuerza dentro del ELN cuyo control territorial fue convirtiendo esa zona en área estratégica y fuente de recursos a partir de su extorsión a proyectos minero-petroleros. Además, este sector del ELN ha



logrado convertirse en binacional, en tanto que ha ganado una fuerte presencia e influencia en Venezuela. De ahí que en la revisión de la situación se haya sugerido proponer que al proyecto de Paz Total se sumen los diálogos con un vecino como Venezuela con el que se deben reconstruir las relaciones que fueron totalmente rotas en medio de las tensiones entre los gobiernos de Nicolás Maduro e Iván Duque. “Hay que pensar que la paz en Colombia da la posibilidad de una solución política en Venezuela y una nueva correlación hemisférica para las relaciones latinoamericanas con este país. La normalización de las relaciones entre ambos países (Colombia y Venezuela) requiere lograr paz efectiva con el ELN, solución política al conflicto venezolano y reactivación de las relaciones binacional”, ha explicado Andrés Antillano¹⁶.

Se examinaron asimismo otros desafíos relacionados con problemas que se presentaron en 2017 y 2018. El que no los repita la mesa que arrancó en 2022, depende de que el ELN no recurra de nuevo a asuntos críticos que impidieron avanzar. Ante todo, decían que su mandato se limitaba a explorar no a negociar, lo que limitaba la posibilidad de llegar a acuerdos. Por otra parte, exigían reciprocidad, lo que se traducía en que solo dejarían su acción armada cuando el Estado hubiera hecho todas las transformaciones y cumplido todas las peticiones formuladas por los sectores sociales en su participación, que es el primer punto de la agenda negociadora; así pretendía usar esa participación social para prolongar indefinidamente su resistencia armada pues muchas propuestas que surjan de ese proceso requieren de iniciativas que exigen tiempo pues involucran diversos procesos estatales: legislativos, construcción de políticas públicas, y su desarrollo requiere la consecución de recursos económicos y la actuación de diversas instituciones.

Igualmente, se analizó el acumulado dejado por la mesa del gobierno de Juan Manuel Santos y el ELN, para proponer cómo

¹⁶ <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/el-papel-de-venezuela-en-los-dialogo-s-con-el-eln-y-el-gobierno-de-gustavo-petro/>



organizar la participación de la sociedad -territorial, temática, sectorial-, que debía desarrollar propuestas sobre la agenda. Con ese fin la delegación gubernamental presentó a la submesa de participación una sistematización de las propuestas formuladas en las audiencias con organizaciones sociales realizadas en 2017 en Tocancipá, así como de lo hecho en 2018 con viajes a los territorios más afectados por el conflicto y en reuniones organizadas con redes u organizaciones sociales en distintas ciudades de Colombia. Se ha informado que todo ese acumulado se puso a disposición de la mesa que se ha revivido, para que organice la participación ciudadana que debe nutrirla, y a partir de las propuestas sociales procese los cuatro primeros puntos de la agenda, para negociar el 5 punto de fin del conflicto armado, y construir el acuerdo de fin del conflicto armado, y luego pasar al último punto, de implementación del acuerdo de paz que se pacte. Así, en lugar de reemplazar a la mesa, la participación social ayudaría a concretar su trabajo y a que se puedan acordar programas piloto para aplicar transformaciones e ir avanzando en la consolidación de sus logros.

En 2018 también sesionó una submesa sobre cese al fuego bilateral que avanzó en la construcción de protocolos sobre su posible desarrollo y para ayudar a la aplicación de acuerdos humanitarios. Igualmente, de ese acumulado puede partir la nueva mesa así como de los llamados que sectores sociales le han hecho al ELN a respetar el Derecho Internacional Humanitario (DIH), y a que si había denuncias o perspectivas que no compartían de lo que dijera la gente en la participación, no generan persecuciones contra esas personas u organizaciones. Y al Estado le han insistido en la urgencia de que llegue a todos los territorios, incluso los más marginados, no sólo con acción militar sino en forma integral, y además de oír a esa sociedad, ponga en funcionamiento la institucionalidad para que atiendan asuntos sociales, ambientales, de seguridad, económicos, etc.



Papel de Venezuela en la negociación de paz del gobierno colombiano y el ELN

Venezuela, hasta ahora, ha cumplido diversos papeles en momentos de acercamiento entre el gobierno colombiano y el ELN, ha servido de sede de reuniones, de país acompañante o de garante en las conversaciones de paz. Para el funcionamiento de la mesa en el gobierno de Juan Manuel Santos con el ELN, el régimen de Maduro facilitó los traslados de la delegación negociadora de esa guerrilla desde Venezuela a Ecuador y su retorno, luego su desplazamiento a la Habana; además, acompañó todos los ciclos de la mesa en 2017 y 2018.

La Venezuela que actualmente propicia acercamientos con el gobierno de Petro para el restablecimiento de relaciones con Colombia, ha cambiado. Estudios del tema realizados por Ronal Rodríguez, desde el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, muestran que se trata de una Venezuela frágil, que no cuenta con la capacidad diplomática ni económica necesaria y que además, tiene relaciones complejas con los demás gobiernos de izquierda de la región. De una Venezuela que ya no tiene el mismo aparato diplomático, ni es el país rico del pasado, que le concedía un margen de maniobra. Incluso, apoyar partes del proceso de negociación como los viajes de esos actores armados a donde esté funcionando la mesa, ya no es viable por razones económicas. Y Venezuela ya no tiene la misma trascendencia regional.

Por esa situación del régimen chavista, por la dinámica binacional del ELN y por la población venezolana a la que ha ido cooptando o sometiendo, se ha debatido el papel que Venezuela debe y puede cumplir en ese proceso de negociación para que esa guerrilla ponga fin a su acción armada. Ronal Rodríguez ha señalado que Venezuela no solo debe ser acompañante o garante de la negociación de paz con esa guerrilla sino estar involucrado en la negociación. Muestra que el ELN ha ganado legitimidad en territorio venezolano y esto transforma la negociación porque antes Venezuela se veía como un



país facilitador, mediador, pero ahora hay que verlo en la negociación como un país parte. Porque de nada sirve desmovilizar al ELN colombiano, si no se logra desmovilizar al ELN venezolano y la Paz Total que propone el presidente Petro pasa por ahí, por una negociación tripartita donde va a estar el Estado colombiano por un lado, el Estado venezolano por el otro, y el ELN, que se mueve en los dos países de manera diferente¹⁷.

De ahí la importancia de entender la binacionalidad del ELN, si se trata de un grupo insurgente en Colombia y paramilitar en Venezuela, y hacer una construcción de escenarios posibles, sobre qué implicaciones puede tener para la seguridad de Venezuela que Colombia negocie o no un acuerdo de paz con el ELN. Analizar si no es sólo que Venezuela, con sus crisis, haya exportado sus problemas a Colombia -en particular, la humanitaria-, sino que dimensiones del conflicto armado colombiano se están replicando en Venezuela, con el asesinato de líderes sociales, el reclutamiento forzado y la afectación al medio ambiente. Por ejemplo, *International Crisis Group* ha analizado al medio ambiente como víctima y motor del conflicto, así como los recursos naturales y las comunidades afectadas por economías extractivistas ilegales, y ha mostrado la importancia de que el medio ambiente sea tema central en la agenda de diálogo con el ELN. Eso también ayudaría a que la relación binacional no sea vista sólo como un asunto de los gobiernos centrales desde Bogotá y Caracas, sino también de la relación entre entidades regionales, que estimule la coordinación entre las instituciones de Parques Nacionales para mitigar la problemática ambiental, ocasionada por la ilegalidad y el crimen.

Varias preguntas llevaron a reflexiones sobre qué pasará con los frentes del ELN en Venezuela si las negociaciones con el ELN avanzan en Colombia, cuál será su situación ahí, qué incentivos reales tendrá para negociar en Venezuela si tiene estrechos lazos y se sienten protegidos por militares locales, si tienen acceso a

¹⁷ <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/el-papel-de-venezuela-en-los-dialogo-s-con-el-eln-y-el-gobierno-de-gustavo-petro/>



recursos naturales, minerales, a internet, a vivienda (en Colombia, deben armar sus campamentos con cambuches, pues son perseguidos por el ejército), su articulación con dinámicas de las economías ilícitas, y la necesidad de realizar diálogos no solo con las poblaciones en las regiones donde tiene presencia. Se mostró que no se puede perder de vista el carácter colombiano del ELN hacia donde han estado enfocados su ideología, su esencia y el origen de su proyecto político-militar. A su vez, se vio cómo el ELN se niega a hablar sobre Venezuela públicamente, aunque en mensajes privados sí ha mencionado sus intenciones de proteger la revolución bolivariana en caso de un golpe de Estado o de una invasión. Analistas insistieron en que al Comando Central del ELN, le resulta difícil conseguir consensos, pero cuando logran decisiones -como los ceses al fuego bilaterales o unilaterales de los últimos años- todos tienen que acatarlas y cumplirlas; por lo tanto, si se llega a una decisión política, sería muy difícil que los frentes que se encuentren en Venezuela la rechacen; el ELN no es una guerrilla totalmente fragmentada, algo tiene de cohesión interna.

Antes, los comandantes del ELN siempre eran colombianos, usaban venezolanos para su expansión en el territorio. Ahora hay muchos comandantes venezolanos entrenados y que están relacionados con las poblaciones locales, reivindican su propia identidad en Venezuela y no todos tienen los mismos incentivos ni están unificados con las decisiones del comando central, aunque no se identifiquen con un proyecto político diferente pues se separarían de la guerrilla y se dejaría de hablar de ellos como ELN. Ese tema de combatientes extranjeros en el ELN se debe abordar dentro de un proceso de dejación de armas, que por supuesto es muy complejo. De hecho, se puso el caso del Perijá, donde el ELN trata de usar y cooptar para esa guerrilla a jóvenes venezolanos que huyen de la miseria y la crisis humanitaria.

Algunos analistas mostraron que como Maduro y el chavismo buscan ante todo mantenerse en el poder, tratan que gobiernos latinoamericanos sean sus aliados incondicionales. En esa perspectiva, plantearon que si el gobierno de Petro le garantiza que



no se involucra directamente en los asuntos internos de Venezuela, Maduro a cambio podría ayudar en el proceso de paz con el ELN. En el debate se replicó que una cosa es jugar el papel de garante, como ha sido Venezuela en varios intentos de negociación con el ELN, y otra es pensar que Maduro puede presionar al ELN, que está cada vez más involucrado en Venezuela y actúa a favor del régimen bolivariano; además, el ELN es soberbio y no se deja presionar fácilmente ni de Maduro. También se insistió en que Venezuela no podrá jugar un papel favorable al proceso de paz en Colombia sin que se esté reinstitucionalizando y haciéndole frente a sus crisis, pero eso será imposible sin una transición política que pueda abrir una negociación entre el gobierno y las oposiciones, que logre acuerdos que realmente lleven a elecciones libres y competitivas; y en ese sentido están presionando cada vez más sectores venezolanos, muchos países latinoamericanos y caribeños, perspectiva que pareciera que el gobierno de Petro comparte. Se mostró, sin embargo, que hay dos escenarios en los que cuesta creer. Uno, imaginar al gobierno de Maduro haciendo una entrega pacífica del poder. Y dos, un ELN aceptando un mensaje de Maduro solicitándole regresar a Colombia luego de una negociación. En suma, parecería que la negociación con el ELN no es fácil ni pronto. No parece posible preverla.

En la discusión surgieron interrogantes que estimulan la profundización del análisis, por ejemplo, sobre la salida del ELN de Venezuela o el rol del gobierno venezolano de acompañamiento a la negociación, sobre todo en una lógica de monitoreo o verificación de lo que acontece en la frontera o en territorio venezolano, y sobre cuáles serían los mínimos de contribución a ese proceso que no pueda evadir el gobierno de Maduro. Se preguntó si para que el ELN termine su actuación en Venezuela, es necesario que se ponga en marcha una instancia específica, pero se señaló que convendría se hiciera en la misma mesa con el gobierno colombiano. Si esa guerrilla ha tenido hasta ahora una situación tan favorable con el gobierno de Maduro, cuáles podrían ser las motivaciones para que negocie con el gobierno Petro. Se mostraron escenarios posibles. -Que el ELN actúe como grupo paramilitar que genere más



problemas de seguridad en Venezuela, como el conflicto que sucedió en Arauca y Apure recientemente. -Que lleve al gobierno Petro a hacer muchas concesiones frente a lo que desea Maduro en la “normalización” de la relación binacional, sin mirar la complejidad del contexto geopolítico y del conflicto político interno en Venezuela. -Que procesos de negociación simultáneos con el ELN en Colombia y Venezuela produzcan tensiones, por la distinta naturaleza de la actividad del ELN en Venezuela y en Colombia, porque el régimen bolivariano solo vaya tras sus propios intereses y Maduro como garante de un eventual proceso de paz con el ELN, no acepte indicaciones del gobierno de Petro durante la negociación. Y se preguntó sobre lo que significaría un hipotético cambio de gobierno en Venezuela para el rompimiento de la alianza entre el gobierno y el ELN u otros grupos armados ilegales, para que se logre avanzar en acuerdos binacionales de cooperación judicial que desestructuren no solo al ELN sino a todos los grupos ilegales criminales que operan en ambos países.

Expertos en el tema mostraron cómo, desde hace 15 años, el ELN ha estado involucrado en los municipios mineros del sur de Venezuela, apostando a las bases sociales de las comunidades donde tiene control en temas de intercambio comercial y de seguridad; y donde también actúan las disidencias de las exFARC, que igualmente ejercen violencia contra la población venezolana. Varios insistieron en el sentido que el ELN nunca haya aceptado su presencia en Venezuela ni explicado cuál es allí su objetivo social y militar, ni si acepta la actuación de Venezuela como actor clave en una negociación.

Se plantearon retos para entender la problemática del conflicto armado y de la construcción de paz, en especial en la frontera. Sería necesario examinar al ELN en su especificidad pues no es una guerrilla al estilo de las exFARC, y la negociación de paz con ese grupo plantea elementos distintos, temas regionales muy diferentes según la zona de Colombia que esté implicada; y para entender su actuación en Venezuela se requiere una mirada transnacional y binacional, pero también local, en cada área en la que actúa, que ya



no es solo para abastecerse y evadir la persecución militar colombiana. Su uso de Venezuela ha ido variando como su presencia desde los años ochenta. Profundizar el estudio del ELN que cada vez más actúa como guerrilla binacional ya no sólo en estados fronterizos sino dentro de Venezuela, examinar el control de poblaciones, la imposición de su forma de regulación en diversas entidades territoriales y el apoyo al régimen político. Profundizar también el estudio de las disidencias de las exFARC que también actúan en Venezuela, sus enfrentamientos, algunas alianzas con sectores bolivarianos; de ahí la necesidad de una cooperación para que se desmovilicen y se incorporen a un proceso de paz. Así, Petro puede incidir en favor de la negociación para una transición venezolana que ayude a la paz en Colombia y a conseguir condiciones de seguridad en las zonas fronterizas compartidas¹⁸.

En suma, se insistió en la necesidad de entender cómo la no llegada del Estado colombiano a los territorios donde actuaban las exFARC, facilitó que el ELN tratara de coparlos; cómo se ha ido configurando un proceso diferente al que se había vivido en los 80, 90 o primera década del 2000, cuando la guerrilla pasaba al lado venezolano a abastecerse y evitar la persecución por el ejército colombiano. Ahora su actuación es a ambos lados con contenidos distintos. En Colombia, en la llamada resistencia armada; en Venezuela, manejando las economías extractivas ilegales en el Arco Minero del Orinoco -decisivo para el gobierno de Maduro, por la crisis petrolera-, allí y en otras zonas venezolanas, regulando a su manera a la población y cobrando vacunas, con costos humanitarios y de derechos humanos, sin interés por los problemas sociales ni ambientales que todo eso genera. Petro le ha pedido a Maduro que Venezuela sea garante de los diálogos con el ELN, reviviendo ese rol que había cumplido en los diálogos del gobierno Santos con el ELN en Ecuador y en Cuba. Colombia necesita terminar el conflicto armado y profundizar la construcción de paz. En el debate tomó fuerza la pregunta de si Venezuela solo sería garante, o si de alguna

¹⁸<https://www.laopinion.com.co/frontera/para-reconstruir-las-relaciones-con-venezuela-se-necesita-rehacer-todo-lo-que-la-ruptura>



manera es parte de la problemática. El papel de Venezuela es crucial, porque no tendría sentido que el ELN negociara como guerrilla en Colombia y continuara actuando en Venezuela. Y se añade la pregunta sobre cómo el gobierno colombiano, en reciprocidad al papel que Venezuela podría jugar en favor del fin de la acción armada del ELN, podría ayudar a la negociación para resolver la crisis en Venezuela, entre las oposiciones y el gobierno. Aprovechar que varias de estas oposiciones están en Colombia, para suscitar el acercamiento y que vean que el Estado colombiano está dispuesto a apoyar el diálogo y negociación para una transición pacífica y democrática en Venezuela.



3 ÉXODO POBLACIONAL, ACOGIDA E INTEGRACIÓN DE QUIENES SE QUEDAN

En este eje se mostró cómo, dado el hecho de que Colombia y Venezuela comparten una larga historia de hermandad así como una frontera dinámica que articula más de 12 millones de personas, cada país ha sido el principal destino del éxodo poblacional de su vecino. Al recoger en este capítulo las reflexiones realizadas en eventos binacionales convocados o en los que participó PCCV, en la primera parte, se actualiza el exámen de diferentes modalidades del éxodo poblacional desde Venezuela; en la segunda, se analiza la preocupante expulsión de Venezuela de colombianos obligados a retornar a su país en muy malas condiciones; en la tercera, se presentan iniciativas tomadas desde la sociedad civil para visibilizar y presionar en favor de la atención, integración y garantía de derechos de ese éxodo poblacional; en la cuarta, se muestra un diálogo con entidades del Estado colombiano encargadas de atender al éxodo poblacional desde Venezuela y algunas respuestas-apoyos de la comunidad internacional.

El éxodo desde Venezuela

Por el éxodo poblacional desde Venezuela, Colombia vive una problemática migratoria de grandes magnitudes. Para entender e insistir en la necesidad de que se asuman los desafíos que esta nueva realidad plantea, PCCV realizó sesiones con diversos sectores que estudian o acompañan el flujo poblacional mixto desde Venezuela, que mostraron cómo no se trata de un grupo homogéneo de personas sino que involucra al menos a seis sectores. El primero está conformado por migrantes que han tenido que salir por la grave situación humanitaria y las múltiples crisis de su país. El segundo, por quienes tienen necesidad de protección internacional ante la persecución política y se han visto abocados a huir y solicitar refugio. El tercero, por personas que salen de Venezuela y transitan por Colombia en su camino a otros países. El cuarto, los retornados, que engloban varias categorías: colombianos que salieron del país por el conflicto armado o buscando alternativas laborales y que ahora fueron expulsados y regresan en condiciones difíciles, colombianos de varias generaciones que tienen derecho a nacionalidad. El quinto, los grupos indígenas transfronterizos cuyos territorios ancestrales



quedaron divididos por la línea limítrofe con sus dinámicas político-administrativas, pero deben pasar de un país al otro, no sin consecuencias. El sexto, la migración pendular de la población que debe salir y regresar constantemente ante la necesidad de acceder a bienes y servicios en el país vecino con el que Venezuela comparte la más larga y articulada frontera.

En el análisis de lo hecho en Colombia ante ese flujo poblacional, se agrupó la caracterización de la situación actual y los retos en su acogida e integración en tres puntos: primero, qué se ha hecho bien y hay que mantener; segundo, qué hay que profundizar; tercero, qué se debe cambiar de lo que se ha venido haciendo al respecto, en los últimos cinco años.

- * En lo que se ha hecho bien -restablecer relaciones diplomáticas, reapertura de pasos fronterizos formales para el paso de esa población evitando el descontrol y sin necesidad de visas-, ha sido positivo y favorable. También se resaltó la expedición del Estatuto Temporal de Protección a Venezolanos (ETPV) y las iniciativas legislativas que se han tomado al respecto, por ejemplo, en prevención del riesgo de apatridia para niños/as nacidos/as en Colombia, de padre o madre venezolanos.
- * En los asuntos a profundizar, está la necesidad de crear oportunidades con las comunidades que los acogen para ayudar a la integración de ese flujo poblacional en donde han llegado a buscar condiciones para vivir. Así, además de lograr que tengan sus documentos de identidad y regularicen su situación migratoria, se requiere el acompañamiento a las comunidades receptoras, programas públicos y del sector privado que aseguren posibilidades de vivienda, trabajo, servicios de educación, salud, etc., al menos al mismo nivel de la población del lugar.
- * En lo que hay que corregir o cambiar, el principal problema está en el sistema de refugio colombiano, que fue visto como lento pues fue creado más desde la perspectiva del control migratorio que desde la protección internacional. Por ejemplo, durante el tiempo de solicitud de refugio, la persona que está realizando el



trámite no tiene la posibilidad de trabajar. Urge también atender retos postergados de integración de ese éxodo poblacional, así como de los relacionados con las reformas que requiere la legislación al respecto. La Ley 2136 de 2021, que reglamenta la Política Integral Migratoria, en el tema de refugio remite al Decreto 1067 de 2015, anterior al inicio de la crisis generada por ese fuerte éxodo poblacional, por lo que no responde adecuadamente a la situación de las personas que requieren amparo internacional y tienen necesidad de que se les atienda de manera inaplazable.

Desde el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario se ha venido siguiendo con preocupación lo que ocurre en el proceso de cambio de gobierno en Colombia frente a la problemática migratoria, que estuvo ausente durante la campaña presidencial de 2021 y 2022, aunque no del todo en los programas de algunos candidatos. Inmediatamente después de la elección de Gustavo Petro, el tema no estuvo muy presente en su discurso, desplazado por otras prioridades y reforzado en forma negativa por declaraciones de algunos funcionarios. El coordinador del proceso de empalme, anunció que se conversaría con el gobierno de Maduro para coordinar el regreso voluntario de la migración venezolana. Los cancilleres de Venezuela y de Colombia dijeron, en agosto 2022, desde el Táchira, que para “normalizar” la relación binacional los dos gobiernos estimularían el retorno de la población venezolana que había salido de Venezuela, nombrarían embajadores y “abrirían fronteras”. El presidente Petro, en octubre de 2022, durante una rueda de prensa conjunta con Antony Blinken, Secretario de Estado de los Estados Unidos, aseveró que las últimas informaciones que tenía indicaban que el flujo migratorio se había invertido de Colombia hacia Venezuela¹⁹. Sin embargo, los datos del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), mostraban más de 2.400.000 personas inscritas, 300.000 venezolanos con visas regulares o de otro tipo. Organizaciones de la diáspora poblacional

¹⁹ <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/estados-unidos-pone-la-migracion-en-la-agenda-de-un-reticente-gobierno-petro/>



dijeron que no existen condiciones para estimular el retorno de migrantes ni refugiados y que Petro debería garantizar sus derechos y oportunidades, impulsando el ETPV y realizando un censo de colombianos en Venezuela para conocer su situación.

Esas ambiguas posiciones sobre la necesidad de reconocer, acoger e integrar a ese éxodo poblacional desde Venezuela, en sus diversas modalidades, fueron siendo superadas desde el gobierno central. Petro precisó su posición, reiteró que la migración y el refugio son derechos humanos, rechazando tanto la solicitud de extradición de venezolanos que se encuentran en Colombia formulada por Diosdado Cabello, vicepresidente del PSUV, como expresiones de Armando Benedetti, su embajador en Venezuela, quien ha tratado de complacer al régimen de Maduro negando esa realidad, con expresiones como “el éxodo que supuestamente hay”, “las cifras muestran que hay muchos venezolanos devolviéndose para Venezuela”²⁰. Petro les respondió que “Colombia garantiza el derecho de asilo y el refugio”. También la entonces viceministra Laura Gil anunció que se utilizaría la definición ampliada de la Declaración de Cartagena sobre refugiados²¹, como ley dentro de Colombia, para acoger a la población venezolana solicitante de asilo. Además, el director de Migración Colombia, Fernando García, cuando estuvo en la frontera entre Norte de Santander y Táchira, informó de la reactivación del reconocimiento de la cédula de identidad de ciudadanos venezolanos como documento para el tránsito por la zona fronteriza.

Igualmente, desde la sociedad civil se ha mostrado la necesidad de una amplia disposición al diálogo y a la recepción de propuestas sobre asuntos relacionados con los migrantes, refugiados, retornados, con las poblaciones que deben recorrer Colombia para ir a otro país, con las que deben hacer un tránsito pendular frecuente entre Venezuela y Colombia así como con las comunidades indígenas transfronterizas. Además, se ha señalado que esa

²⁰<https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/cinco-muestras-de-chavismo-de-armando-benedetti/>

²¹<https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>



población no va a volver masivamente mientras no haya una transición democrática y se comience a reconstruir a Venezuela. Asimismo, se ha mostrado la necesidad de aprovechar los esfuerzos realizados con respecto a ese flujo poblacional de venezolanos y colombianos en función de las necesidades de otras personas migrantes o en tránsito, como haitianos y cubanos, que en difíciles condiciones suben tanto por el Pacífico colombiano para atravesar el Darién hacia Panamá, como por el archipiélago de San Andrés, desde donde siguen por Centroamérica-México hacia Estados Unidos. En ese tránsito, muchos de ellos terminan quedándose en Colombia en circunstancias de incertidumbre.

En el debate se señaló cómo, desde antes de la pandemia, varios países vecinos se fueron cerrando al éxodo desde Venezuela y dejaron a Colombia sola en la atención a esa población. El problema se agrava en medio del aumento del flujo poblacional nacional, binacional y transfronterizo, que se ha visto afectado por los años de cierre de pasos fronterizos formales lo que ha obligado a esas personas a cruzar por trochas en el desierto, las montañas o selvas, y por ríos, justo cuando ese éxodo ha aumentado y se ha diversificado. Urge que los países de la región latinoamericana más involucrados en esta problemática, la analicen conjuntamente para entender las diferentes dinámicas y sectores que se ven forzados a salir de Venezuela, porque esas realidades no puedan negarse, ni invisibilizarse. Es clave garantizar los derechos de las poblaciones migrantes, que piden refugio o que se desplazan a buscar alternativas, no sólo de servicios, sino su integración en otro país. Se mostró cómo, por ejemplo, es importante apoyar el registro de esas personas para que puedan votar en los diversos procesos electorales que se avecinan -en 2023 habrá primarias de la oposición venezolana, en 2024 habrá elecciones presidenciales en Venezuela y en 2026 en Colombia, y se debería garantizar la participación política de los venezolanos y colombianos que viven en otros países. En el caso colombo-venezolano, para avanzar en ese derecho es importante consolidar el restablecimiento de las relaciones



diplomáticas y consulares²², así como permitir que los ciudadanos se inscriban y voten, lo que favorecería tanto a la población venezolana residente en Colombia, como a la colombiana residente en Venezuela.

Crisis Group presentó avances de un trabajo que ha venido realizando acerca de otro asunto crucial, sobre cómo interactúan los flujos de migrantes venezolanos en Colombia con el conflicto interno y el crimen organizado. Mostró, además, que el ETPV, siendo un elemento clave para regularizar la situación de las personas migrantes, en la práctica no logra concretar su recepción segura, lo que es aprovechado por grupos armados para cooptar a unos cuantos. Tampoco donde llegan hay un mercado laboral que acoja la mano de obra migrante. Es importante que los países receptores se puedan poner de acuerdo en las políticas para darles mejores oportunidades a los migrantes en los mercados laborales y garantizar sus derechos. Sin embargo, la cooperación regional no es fácil. Por ejemplo, no se reúnen las Comisiones de Vecindad con Panamá o Ecuador; y hay países que se cerraron frente a la migración venezolana.

En el análisis de la situación de los migrantes se examinaron los más recientes desarrollos de programas antes escuchados que les prestan diversos servicios. Por ejemplo, el Diario La Opinión de Cúcuta mostró cómo ante la falta de información para las personas forzadas a salir de Venezuela, además de la labor periodística que cubre el tema migratorio, sigue con la plataforma centrada en la creación de noticias para la población migrante que desarrolla desde 2019. “Estoy en la frontera” registra cuáles son los temas más relevantes para los migrantes, las barreras de acceso a derechos y servicios, además de ofrecer un canal directo de comunicación vía *WhatsApp* y página web para atender en tiempo real, inquietudes sobre trámites y servicios. La plataforma ha permitido la articulación con muchas organizaciones que ofrecen servicios a migrantes en

²² <https://www.laopinion.com.co/frontera/para-reconstruir-las-relaciones-con-venezuela-se-necesita-rehacer-todo-lo-que-la-ruptura-generó>



Cúcuta y Norte de Santander, lo que ha ayudado a mapear cuáles son los temas donde los migrantes tienen mayores dificultades. A través del chat de atención se han identificado problemas con el ETPV, pues llegan consultas relacionadas con demoras del documento y desconocimiento del proceso para adquirirlo. Otro tema clave tiene que ver con la información a los funcionarios públicos porque, aunque existe una resolución que permite el uso de pasaportes vencidos para cruzar la frontera, muchos siguen exigiendo su vigencia para transitar por los puentes internacionales. “Estoy en la frontera” también ha servido para contar las historias de los migrantes desde una perspectiva más positiva, narrando los aportes que la población ha hecho al departamento, importante en el cambio de narrativa frente a los migrantes²³.

En Barranquilla, a donde han llegado muchos venezolanos y colombianos forzados a retornar desde Venezuela, se ha visto la necesidad de estimular la reflexión al respecto dado el desconocimiento de la problemática migratoria, y la necesidad de incidir permanentemente en diversos sectores y en la opinión pública para ofrecer otra mirada de lo que significa la presencia de este éxodo poblacional y recordar siempre que, hace unas décadas, desde Colombia también salieron millones de migrantes hacia Venezuela. La Universidad del Norte ha organizado con PCCV sesiones de trabajo al respecto, y en un evento celebrado en el segundo semestre del 2022, se mostró esa larga historia de nexos estrechos entre ambos países, y cómo el que cada país haya sido el destino migratorio del otro, ha reforzado las poblaciones binacionales. También se mostró cómo no siempre se ha procesado de la mejor forma esa situación. Por ejemplo, comunidades indígenas cuyos territorios ancestrales se encuentran en zonas fronterizas de ambos países -como los Wayuu, los Yukpa-Barí, los Pemones, etc.-, han mostrado cómo muchos de sus miembros han tenido que renunciar a sus derechos porque no se les ha reconocido su condición trasfronteriza. Eso mismo ha ocurrido con muchos migrantes colombianos que, en las décadas de los años setenta y ochenta,

²³ Puede ser consultada en: www.estoyenlafrontera.co



tratando de encontrar empleo pasaron al país vecino que vivía una bonanza petrolera; y en los años noventa y primera década de los años dos mil, se fueron para Venezuela por la agudización del conflicto armado en Colombia. Desde 2015, el flujo se revirtió, con la expulsión de colombianos y porque fueron saliendo millones de venezolanos hacia Colombia a buscar alternativas de vida y servicios²⁴.

En esa reflexión estimulada por PCCV con distintas entidades se mostró cómo datos del Foro de ONG Humanitarias de Colombia, en 2022 señalan que el 33% de los venezolanos que viven en Colombia entraron a través de caminos fronterizos informales, cifra a la que se suma la migración pendular permanente. Por eso se insistió en mostrarle a los gobiernos que si junto con la reapertura de todos los pasos fronterizos formales, los dos países aumentan la presencia y acción institucional coordinada frente a la inseguridad desatada por grupos armados irregulares, se le cierra el espacio a la criminalidad y habrá mayor seguridad para la población local y para la que tiene que pasar de un país al otro. Igualmente se examinó la idea que a veces circula, de que por la incipiente recuperación en Venezuela y la “reapertura de la frontera” habrá un retorno masivo de venezolanos a su país, y se vió que esa posibilidad no es muy realista. De hecho, se examinó una encuesta del Foro de ONG Humanitarias que señala cómo solo el 10% de la población venezolana tiene intenciones de retornar, debido a que entiende que el deterioro de las condiciones en Venezuela les dificulta restablecer sus proyectos de vida.

El retorno forzado de colombianos desde Venezuela

El CDH de la UCAB, presentó un trabajo que realizó durante 15 años, junto con la Iglesia Católica, en un proyecto de apoyo integral a solicitantes de refugio en Venezuela, en su mayoría colombianos. La iniciativa fue realizada hasta cuando se invirtió el flujo migratorio

²⁴<https://www.youtube.com/watch?v=NbeAL8QDvpl>

con la orden de expulsión masiva de colombianos que dió Maduro y que estuvo acompañada de manifestaciones xenofóbicas. Además, recoge testimonios de personas expulsadas en ese momento y de otras que salieron posteriormente pues estuvieron escondidas incluso por meses debido a amenazas y hostigamientos desde el gobierno y a través de la GNB.

Se volvió a examinar el informe producto de ese estudio “(Ni) De aquí y (ni) de allá: situación de la población colombiana retornada, binacional e indígena transfronteriza”²⁵, que analiza esta problemática clasificándola en tres categorías:

- 1) Retornados propiamente dichos, aquellos que salieron de Colombia y que están regresando desde Venezuela.
- 2) Binacionales de segunda y tercera generación, hijos y nietos que no son retornados porque nunca estuvieron en Colombia y ahora llegan al país de sus padres y abuelos.
- 3) Población indígena trasfronteriza.

Además, destaca que el retorno se ha dado por dos razones. La primera, por la xenofobia generada a partir de discursos estimulados desde 2013, contra la población colombiana, por parte de autoridades venezolanas, y que llegaron a su máxima expresión con las expulsiones de 2015. Y la segunda, porque, al igual que la población venezolana, los colombianos estaban siendo víctimas del contexto de emergencia humanitaria que vive Venezuela, sin medios suficientes para satisfacer necesidades básicas de salud, alimentación, servicios públicos.

También muestra que ocurre un fenómeno importante de revictimización en personas que dejaron todo atrás cuando salieron de Colombia por el conflicto armado, a través de trochas y sin documentos, en una situación precaria, de manera irregular, y al regresar les toca hacerlo de nuevo por vías informales. Esto no permite tener un registro del movimiento migratorio, sumado a que

²⁵<https://saber.ucab.edu.ve/xmlui/handle/123456789/20254?show=full>



muchas de las personas que habían salido de Colombia por el conflicto armado mantenían un perfil bajo en Venezuela, especialmente en poblaciones rurales cercanas a la frontera, pues preferían no pedir refugio por temor a ser visibilizados. Tampoco hay normas que se adapten al perfil del retornado desde Venezuela, que es diferente al “retorno exitoso” contemplado por la legislación colombiana acerca de las personas que regresan desde EEUU, España u otros países. En 2015, el gobierno colombiano expidió una serie de decretos para hacer frente a las expulsiones como situación excepcional y urgente, pero esos decretos no se adaptaron a la normativa tradicional. En cuanto a las comunidades indígenas transfronterizas, el CDH UCAB tenía intenciones de trabajar con poblaciones de varias zonas de la frontera colombo-venezolana, pero la situación de orden público y de seguridad en Arauca y Apure, sólo permitió enfocar el estudio en la zona norte (Guajira-Cesar-Zulia) y en la andina (Norte de Santander-Táchira).

Varias investigaciones sobre el retorno de población a su país de origen, han estado centradas en el tema demográfico, antropológico, sociológico y económico. Este del CDH UCAB tiene un enfoque desde la perspectiva de los derechos humanos, entendiendo el retorno como la posibilidad de regresar al país de origen, un derecho amplio en sí mismo, con otra serie de implicaciones, como que incluye también a sus hijos, pues aunque se hagan distinciones entre retornados y binacionales de segunda y tercera generación, todos deben tener la misma protección jurídica.

Otros estudios han tratado de mostrar algo de la magnitud del retorno forzado. Estadísticas registradas por la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), indicaban que unas 645.000 personas colombianas habían regresado de Venezuela, hasta finales de 2021, en algunas de las categorías antes mencionadas. El Censo Nacional de Población y Vivienda de Colombia, entre 2013 y 2018, sólo habla de 201.000 personas retornadas, en su mayoría mujeres procedentes de Venezuela, e indica que al menos el 1,29% de los hogares colombianos eran colombo-venezolanos. En ambas cifras no se



contempla la población indígena transfronteriza de presencia significativa en algunas zonas de la frontera colombo-venezolana. Esa insuficiencia de información precisa limita las políticas y los programas diseñados para atender esta población y requieren que se trabaje al respecto.

Asimismo, al revisar la atención que recibe la población forzada a retornar desde Venezuela, se han señalado fallas graves en el sistema normativo, en prácticas y políticas públicas en Colombia que limitan las posibilidades de que esas personas puedan atender sus necesidades básicas. Tres asuntos así lo muestran:

- 1) Entre 2015-2020, en el Registro Único de Retornados (RUR), apenas aparecen 19.000 personas.
- 2) Los decretos de 2015 crearon excepciones en los registros de los sistemas de salud, de vivienda, del Sisbén, etc., lo que indica que, en condiciones normales, acceder a ellos es muy difícil.
- 3) Gran cantidad de colombianos retornados han tenido que registrarse en el ETPV para regularizarse como venezolanos, renunciando a su nacionalidad, porque les resultaba más factible que llenar los requisitos contemplados en el RUR.

Varios de los estudios analizados hacen propuestas concretas y las expresan con más detalle que la enumeración aquí hecha.

- 1) No existen estímulos para el registro de retornados que habían migrado o buscado refugio en Venezuela, por eso prefieren usar el ETPV, que sí los tiene; se necesita que el RUR tenga incentivos similares, que garantice el acceso a la salud, a un empleo formal, etc.
- 2) Es necesario adecuar las normas a la diversidad de personas forzadas a retornar, que tienen perfiles completamente distintos.
- 3) Se deben crear rutas con enfoque diferencial, que resultan esenciales para la atención en especial de la población indígena transfronteriza.



De ahí la urgente necesidad de actualizar la información sobre los retornados en Colombia y sobre los migrantes venezolanos y quienes solicitan refugio. Muchas de las personas que están pasando de Venezuela a Colombia, lo están haciendo por vías informales porque no tienen documentos. En el segundo semestre del 2022, con más de 2 años de suspensión de las relaciones diplomáticas y consulares entre los dos países, muchos de los retornados no tienen pasaporte o en el momento de salir ya no estaba vigente. No es fácil para ellos y mucho menos para los venezolanos, regularizar su situación. No hay un registro de cuándo ingresaron ni de sus movimientos migratorios. Por eso es mínimo el número de personas retornadas registradas en el RUR. Lamentablemente, la ausencia de información sobre cantidad y perfiles de quienes retornan, repercute en que no existan políticas públicas porque no se sabe cuántos y quiénes son ni dónde están.

El Foro Internacional de Víctimas, capítulo Retornados -originado en el 2014 en Caracas y con presencia en más de 23 países-, mostró un esfuerzo autónomo, legítimo y necesario de las víctimas colombianas que habían tenido que refugiarse en Venezuela, y que en procura de la consolidación de un movimiento democrático, plural y participativo de la colombianidad afectada por los efectos de la guerra, quería incidir en una transición progresiva hacia la paz con justicia social. De modo similar, mostró cómo, a pesar de los subregistros, Venezuela había sido el principal receptor de la diáspora colombiana. Durante décadas, cientos de miles de ciudadanos colombianos ingresaron a Venezuela huyendo de la guerra y el olvido estatal, y tuvieron que hacerle frente a la lucha por el derecho al refugio y al exilio. Desafortunadamente, las personas que sufren este flagelo se ven afectadas incluso por la desprotección internacional en este y otros casos, pese a que es la última oportunidad para defender la vida, y a que tiene gran impacto en sus proyectos y en sus vínculos personales. También mostró cómo con la participación en jornadas móviles, junto con instituciones venezolanas y con Acnur, pudo conocer la condición de refugio, por ejemplo, en Socopó, estado Barinas, donde se registraron aproximadamente 50 familias en zonas rurales.

En el capítulo Retornados, el Foro Internacional de Víctimas, ha documentado cómo algunas personas colombianas que se vieron forzadas a regresar han abandonado el estatus de refugio que tenían, porque la precariedad de la situación en Venezuela los obligó. Y aunque uno de los criterios contemplados para el retorno es que las condiciones del país de origen hayan cambiado en materia de seguridad o económica, de modo que permitan tener condiciones de vida dignas, eso no sucedió. De hecho, muchas personas han sentido miedo de retornar porque la situación de seguridad en Colombia no ha cambiado.

Aunque el exilio es una gran revictimización de sectores de la población colombiana, no se encuentra tipificado como tal en la ley 1448 de 2011, ni se ve cómo ante el desplazamiento forzado interno y externo, hay un trato desigual de las víctimas colombianas dentro y fuera del país. El deber de atender el desplazamiento forzado interno se fundamenta en su reconocimiento como violación del derecho humano a la libre movilidad. Ambos tipos de desplazamiento implican una experiencia vivida por muchas personas contra su voluntad; se ven forzadas a hacerlo para poder proteger su vida, seguridad y libertad, sumado a que el abandono del país, en el caso del exilio, implica una múltiple victimización -en su origen, tránsito, destino y retorno-, configurándose así un desplazamiento continuado, que, además, despoja a esas personas del derecho a la ciudadanía.

Una nueva victimización la viven, en particular, las personas que se han visto obligadas a retornar por las expulsiones de 2015, o por la grave situación socioeconómica que atraviesan en Venezuela. No han retornado de forma voluntaria, planificada o asistida, sino de manera forzada. La precariedad de su situación ha obligado a población binacional y a pueblos indígenas transfronterizos a retornar, a pesar de enfrentar así grandes desafíos en materia económica, social, educativa y laboral. Además, la ruptura de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela en 2019, como la suspensión del sistema consular, el cierre de los pasos fronterizos formales, agravaron su situación, y aún no se cuenta con la



institucionalidad necesaria para atender a los retornados, en especial a las víctimas del conflicto armado que son parte de esa diáspora.

Para que las voces de las víctimas en el exilio sean escuchadas, el Foro Internacional de Víctimas preparó el informe denominado “El desplazamiento forzado más allá de la frontera: aportes de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la paz desde Venezuela”. En él se describen los hechos victimizantes, y le fue entregado al Sistema Integral de Paz, para que esas voces sean tenidas en cuenta para la reparación y no repetición, por la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

El Foro Internacional de Víctimas plantea cuatro recomendaciones para el Estado colombiano en el informe.

- 1)** Trabajar en una reforma de la ley 1448 e incorporar el desplazamiento forzado transfronterizo. Así podrá disminuir la asimetría existente con el desplazamiento forzado interno y el transfronterizo, y eliminar el trato desigual de las víctimas dentro y fuera del territorio nacional.
- 2)** Implementar una política pública real y efectiva de retorno digno, voluntario y con acompañamiento, considerando que los decretos actuales y las acciones del Estado no son suficientes, pues privilegian a los retornados que cuentan con medios económicos para reorganizar su vida.
- 3)** Promover una política pública sobre la memoria colectiva del conflicto.
- 4)** Cumplir con los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos y, en el marco del Acuerdo de Paz con las Farc, implementar acciones efectivas para detener la violencia sistemática en contra de líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y comunidades transfronterizas.

En el debate, además de mostrarse un momento muy importante



donde se está repensando qué hacer en cuanto a los sistemas de protección internacional para el éxodo poblacional, se resaltó que cuando hay procesos de retorno, se está hablando del fracaso de los sistemas de protección de los países que deberían brindar acogida y garantizar unos derechos mínimos. En ese sentido se hicieron varias preguntas para estimular la profundización del estudio al respecto: ¿Qué pasó con aquellas personas que tenían algún estatus de refugio internacional, pero se vieron forzadas a salir? ¿Cómo se ha leído políticamente desde Venezuela, la xenofobia y los actos de expulsión? ¿Hubo estereotipos enmarcados en el contexto del conflicto armado? ¿Encontraron elementos respecto a qué grupos armados transfronterizos fueron responsables de la salida forzada de muchas personas venezolanas? ¿Cuáles serían las peticiones y propuestas más concretas que le podrían presentar al gobierno colombiano sobre la atención e integración de las personas que han migrado o retornado de Venezuela? ¿El informe será presentado formalmente a las instituciones del Estado colombiano que puedan tener incidencia en la reforma de la ley de retornados? ¿Hay incentivos en términos de política pública para que las personas forzadas a retornar conozcan la posibilidad de inscripción en el RUR y decidan inscribirse, para que esa probabilidad no siga siendo mínima? ¿Hay algún tipo de caracterización de la población que ha logrado registrarse? ¿Hay información y cifras actualizadas sobre los retornados en Colombia y sobre aquellos en edad de pensión, sobre caracterización y georeferenciación de colombianos retornados y de migrantes venezolanos? ¿Qué autoridad se encarga de consolidar cifras de ingreso por los pasos fronterizos formales?

En respuesta a algunas preguntas se mostró que, normalmente, en el caso de personas retornadas, se asume que regresan cuando las condiciones en el país de origen han mejorado. Pero esa no es la situación de los colombianos que han tenido que retornar desde Venezuela. También está el caso de los refugiados ante lo que sucedió en 2015. Fue extremadamente difícil conseguir datos en Venezuela de lo que estaba pasando, por la opacidad de la información del gobierno y porque Acnur en Venezuela no se estaba ocupando de la situación. Entre las fuentes de información



necesarias para entender qué estaba pasando con los expulsados, ha estado la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) en Colombia. Si bien en Venezuela se vivió una situación similar a la que se vive en Colombia, de expresiones xenofóbicas de varias autoridades, no había una reacción a la fuerte campaña xenofóbica por parte del gobierno. Hubo momentos muy difíciles donde se hablaba de los colombianos como “desplazados en tránsito”, una figura que no aparece en ningún texto jurídico y fue inventada desde la época de Hugo Chávez para evitar asumir la responsabilidad frente a personas que estaban en necesidad de protección internacional. Las cifras de refugiados en Venezuela eran también ínfimas. Hasta el año 2000 menos de 200 personas estaban reconocidas como refugiadas, tampoco hubo registro. Los grupos armados en la frontera no fueron trabajados en el informe, porque no eran mencionados en ese momento ni siquiera estaban siendo vistos como parte de la problemática del retorno forzado; sólo se abordaron los temas generales de las razones de ese retorno de población hacia Colombia y cómo estaban regresando. La mayoría lo hizo por la crisis en Venezuela y por la expulsión de colombianos.

Si bien se ha comenzado a trabajar en el registro de los migrantes y retornados, queda pendiente la integración local, resolviendo los problemas de acceso a la educación, a la salud y a la documentación, y consolidando soluciones duraderas para esta población. Desafortunadamente, con el “cierre de la frontera”, ordenada con la ruptura de relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela, en el corredor fronterizo aumentaron los grupos delincuenciales que controlan los pasos. Por eso se ha insistido en que para atender e integrar a la población que retorna y a las personas que migran o buscan refugio, es necesario reconstruir plenamente las relaciones binacionales así como dignificar y humanizar la frontera, y no poner el interés colectivo de 12 millones de personas que viven allí, a merced de los intereses políticos e ideológicos de los presidentes.

Iniciativas frente a problemas del retorno, migración y refugio

Fuera de las organizaciones que atendieron los diálogos y reflexiones antes presentados, la Fundación 2 Países, organización de venezolanos y colombo-venezolanos, mostró cómo se ha dedicado a la atención de problemas migratorios desde el punto de vista legal. Esto con ocasión de la decisión del registrador de privar de nacionalidad a 42.000 colombianos nacidos en Venezuela, a partir de la resolución 7300 de 2021, que permitió expedir, el 25 de noviembre del mismo año, más de 800 resoluciones que quedaron en firme el 4 de enero de 2022, diciendo que muchas personas falsearon su nacionalidad. La Fundación ha colaborado con esos colombianos, retornados en su gran mayoría, a quienes se les privó de su nacionalidad. De 95 acciones de tutela presentadas hasta mediados de 2022, ya 87 han resultado favorables a la petición formulada; se han perdido solo 6 porque los tribunales solicitaron un recurso contencioso administrativo. El 91% de las cancelaciones de cédulas por parte de la Registraduría, fue un proceso errado, que dejó como resultado nacionales que pasaron a ser “no personas”, apátridas o migrantes irregulares, que perdieron sus trabajos y no pudieron acceder a sus cuentas bancarias o al sistema de salud.

También ha mostrado cómo el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 establece que el derecho a la defensa significa señalar con precisión los hechos que se le imputan a la persona. Con todo, en ninguno de los autos de inicio de proceso la Fundación indicó por qué estas personas fueron imputadas, lo cual viola el derecho al debido proceso. Además, mostró múltiples inconsistencias que han acompañado estos procedimientos. Por ejemplo, para algunas decisiones se citan normas del decreto 1260 de 1970²⁶, o se dispone que se dé un lapso de 10 días para que las personas puedan defenderse, estableciendo el inicio de este plazo el 6 de noviembre de 2021, pero con resoluciones expedidas el 25 de noviembre.

²⁶https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/decreto_1260_de_1970.pdf



Asimismo, ha señalado que la Corte Constitucional, en una sentencia del 2 de septiembre de 2021, advirtió a los jueces sobre el error de esos procesos, por decisiones administrativas, que desde el inicio han estado viciados de nulidad. La Registraduría afirmó que el único mecanismo para demostrar la nacionalidad, habiendo nacido en el extranjero, es presentando la partida de nacimiento apostillada, lo cual no es así. El decreto 356 del 3 de marzo de 2017, establece que la nacionalidad de una persona nacida en el extranjero también puede demostrarse mediante una solicitud de inscripción extemporánea y de dos testigos que acrediten tanto el parentesco como el hecho de haber nacido en otro país. Pese a lo anterior, la Registraduría se niega a aceptar ese medio de prueba en los casos llevados por la fundación. Por otra parte, muchos de los retornados salieron de Colombia sin documentación y regresaron sin poder apostillar documentos. En Venezuela funcionarios oficiales pueden cobrar hasta 1.000 dólares por ese trámite -una forma de soborno solicitado-, mientras en Colombia cuesta 24.000 pesos. Cuando se sale de su país de manera forzada, se es víctima. Pero es aún peor que lo victimicen al regresar, sin explicación ni justificación alguna, por dificultades con la Registraduría colombiana.

Acerca de las sentencias que fallaron a favor de que se pueda demostrar la nacionalidad de las personas a través de testigos y de la información de la sentencia citada, como ejemplo, se aludió a un caso que fue impugnado en segunda instancia y el tribunal encargado falló a favor. Una señora buscó apoyo porque la Registraduría le canceló su cédula. Se interpuso una tutela²⁷, se la ganó y la entidad le dio dos meses para demostrar su nacionalidad. Los abogados de la Fundación 2 Países, prepararon una declaración de su padre y su madre. Sin embargo, cuando asistió con ambos y con la declaración, esta no le fue aceptada. Un tribunal de Santa Marta²⁸ rectificó que los testigos eran prueba vigente y suficiente. Por otra parte, la Fundación interpuso una tutela contra el presidente de la República, la Unidad Administrativa de Migración Colombia y la

²⁷ <https://drive.google.com/file/d/1YK5AqACJBNO2m7L7Bd5TFi16zvK8fs91/view>

²⁸ https://drive.google.com/file/d/1gBcnAuA_kcobvDmezsZzBfUikn6opLL7/view



Cancillería, solicitando la reapertura del Registro Único de Migrantes, y argumentando que ha sido más el tiempo que el sistema ha estado caído que el que ha estado activo. Esto lo decide el Consejo de Estado, se esperaba un pronto fallo.

En cuanto a las acciones que se están adelantando en favor de los derechos humanos para salvaguardar a los colombo- venezolanos, la Fundación mostró que está haciendo todo lo posible desde el punto de vista legal, para salvaguardar los derechos de los retornados colombianos y de los migrantes venezolanos. Así espera contribuir a la construcción del mejor sistema migratorio posible, que sea una política de Estado y no sólo de un gobierno. Existe el convenio de política pública dispuesto por el poder ejecutivo e iniciado a partir de una sentencia de la Corte Constitucional (poder judicial) y del Congreso (poder legislativo) a efectos de incorporar como nacionales a hijos de venezolanos nacidos en Colombia.

PCCV ha invitado en diversas ocasiones a muy distintas organizaciones e iniciativas a compartir su experiencia de respuesta a la situación de la población colombiana retornada, como de las personas venezolanas migrantes y solicitantes de refugio. Además de los retos que enfrentan en el desarrollo de su labor y de las necesidades específicas de la población, en sus presentaciones es posible identificar mensajes y propuestas para fortalecer las políticas públicas en esta materia.

El Servicio Jesuita para Refugiados Colombia (SJR/Col)²⁹, atendiendo su sentido misional, desde hace 20 años, ha desplegado iniciativas, y en el segundo semestre del 2022 estaba trabajando en cinco territorios: Norte de Santander, Magdalena medio, Tolima, Valle del Cauca y Nariño. Las dinámicas del contexto regional obligaron también al SJR/Col a repensar de qué forma podía acompañar al éxodo poblacional desde Venezuela incluyéndolo en sus programas a partir de mediados de 2015. En este momento, desde sus áreas de acción humanitaria, prevención e integración

²⁹<https://col.jrs.net/es/home/>



local, ha venido generando estrategias y procesos a largo plazo para involucrar a esa población retornada, migrante, que busca refugio. La respuesta no ha sido diferenciada entre colombianos y venezolanos, además, ha trascendido de la acción humanitaria a procesos mayores de integración local, teniendo en cuenta que hay situaciones particulares de la política pública local que impiden que esa integración sea inmediata.

En el segundo semestre del 2022, el SJR/Col lidera dos procesos. El primero derivado de la labor programática y de la acción humanitaria, busca generar una respuesta en tres niveles: acompañamiento psicosocial, orientación jurídica y entrega de ayuda humanitaria, intentando que sea una respuesta integral. Y el segundo, a través de acciones de incidencia que contribuyan al goce efectivo de derechos, en el que las políticas públicas respondan al fenómeno del éxodo poblacional. En torno a esos procesos ha desplegado varias acciones. Una estrategia en el marco del ETPV para compartir qué es y cuáles son sus beneficios, pues un sector muy grande de migrantes no ha podido acogerse por los requisitos que plantea. Se ha planteado la necesidad de movilizar a las autoridades locales para que tengan jornadas para el registro de la población, y conversar con instituciones educativas sobre el requisito de la prueba sumaria, pues Migración Colombia no lo ha enfatizado. Otra acción ha sido de diálogo con empresarios, para que el sector privado reconozca que el Permiso de Protección Temporal (PPT) es un documento que permitirá que la población retornada y migrante sea contratada materializando el derecho al trabajo, se promueva en ferias empresariales y con soluciones duraderas para su integración. Igualmente, al movilizar el mercadeo digital para ubicar proyectos productivos de personas ligadas al éxodo poblacional, al impulsar la cultura de la hospitalidad en las comunidades de acogida y al ligarla a procesos comunitarios llamados consecución de planes de desarrollo comunitarios.

El SJR/Col quiere atender a los “caminantes”. La práctica y la norma no plantean una respuesta para esta población específica que está transitando a otro país, o que se moviliza entre ciudades en



Colombia y que debe caminar porque no puede comprar un tiquete de bus o acceder a un transporte. Un permiso de tránsito podría mitigar el impacto de los riesgos que enfrentan. También se ha enfocado en generar, junto con otras organizaciones, un litigio estratégico en favor de la población venezolana en condición migratoria irregular, que es víctima del conflicto armado, de desplazamiento o de cualquier hecho victimizante, en el marco de la ley 1448, y que las autoridades en lo territorial no la están reconociendo como tal. Este es un ejercicio que apenas se está emprendiendo, a partir de un pronunciamiento de la Corte Constitucional para generar jurisprudencia dirigida a este perfil de migrantes. La apuesta es movilizarse para garantizar que la población colombo-venezolana y los migrantes venezolanos puedan acceder a derechos fundamentales.

El Observatorio de Migraciones de la Universidad Externado de Colombia y el Barómetro de Xenofobia³⁰ presentaron un análisis sobre el “webscraping” para entender y fortalecer la integración de personas migrantes. La técnica de “webscraping” se basa en analizar mediante software la información que al respecto hay en páginas web, en redes como Twitter o Facebook, plataformas de medios de comunicación, etc. Como sociedad de la información que consume cada vez más rápido lo que estas fuentes ofrecen, es allí donde se han empezado a reproducir estereotipos, ideas negativas y errores con implicaciones de deshumanización hacia los migrantes. En 2020, el Barómetro comenzó a analizar la información y mensajes en línea con la palabra “migrantes”, construyendo algoritmos que han permitido identificar tendencias en el tiempo. Desde ese momento se han logrado varios aprendizajes.

Ante todo, la importancia de generar mayor pedagogía sobre las decisiones, normas y estrategias que se adoptan por parte del gobierno central. Por ejemplo, en 2021, con la expedición del decreto para regular la permanencia de personas venezolanas con el ETPV, se generaron mensajes de rechazo por una comprensión

³⁰ Barómetro de la Xenofobia: <http://barometrodexenofobia.org/>



errada sobre las causas e intereses alrededor de ese mecanismo. Sin embargo, también se registraron mensajes pro-integración relacionados con la importancia de adoptar medidas estructurales para atender a esta población e integrarla. Además, se ha detectado cómo autoridades locales, a través de alocuciones públicas, terminaron incentivando la xenofobia. Los picos de marzo y agosto de 2021 en la conversación online sobre migración correspondieron a momentos en los que se hizo referencia, desde la Alcaldía de Bogotá, a la vinculación y responsabilidad de población migrante en la comisión de hechos de inseguridad.

El Barómetro ha presentado desafíos cruciales que implica la revisión y seguimiento de esta problemática para ayudar a su superación. Un primer reto exige trabajar articuladamente en favor de que las autoridades asuman la responsabilidad frente a discursos y reproducción de narrativas favorables o desfavorables, respecto a la población ligada al éxodo poblacional desde Venezuela; para que rompan con los discursos hechos desde la securitización y con enfoque punitivo; para que entiendan la necesidad de prevención atendiendo las necesidades básicas de las personas retornadas, migrantes, solicitantes de refugio, etc., con el fin de evitar que recurran al delito, y para que ayuden a alinear en esa perspectiva constructiva, la postura de las autoridades locales, regionales y nacionales.

Un segundo reto corresponde a formas para calcular el tamaño y alcance de la xenofobia. El Barómetro mostró cómo ha rastreado qué pasa con los mensajes en línea y ha creado una medida llamada la tasa de xenofobia, que revisa por cada 100 mensajes, cuántos tienen contenido negativo, de rechazo u odio hacia la población migrante. Se han encontrado variaciones interesantes entre el primer semestre del 2021 y del 2022. Mientras que en el 2021 en lugares como Nariño, Valle, Cundinamarca y Caquetá hubo una mayor tasa de xenofobia, en el 2022 la mayor tasa se registró en regiones como Chocó o Santander. Entender el alcance de esta problemática exige, entre otros, a los gobiernos de esas regiones, reconocer problemas de fragmentación social que allí existen y que



ocurren por tensiones entre las comunidades de acogida y los migrantes. A eso ayuda la revisión de cuáles son los ejes de esas discusiones, por ejemplo, de las disputas entre recicladores en Santander o la situación de presión que ocurre en un corredor tan importante en el Chocó, como el del Darién hacia Panamá. Comprender esos focos no es asunto menor porque lleva riesgos, como la intersección de odios que pueden escalar entre diferentes formas de violencia, o entre xenofobia y homofobia, transfobia, misoginia, o la hipersexualización de las mujeres venezolanas.

El tercer reto es reconocer que el éxodo poblacional necesita ser protegido con estrategias de prevención. Dentro y fuera del conflicto armado en Colombia, la población migrante, refugiada, retornada, es altamente vulnerable a situaciones como el hurto, los asesinatos, la trata de personas, pero también al reclutamiento forzado. Sin embargo, no se reconoce a estas personas como víctimas en el marco de la Ley 1445 y tampoco hay datos comprensivos sobre la situación de violencia en Colombia, contra ese éxodo venezolano y de otras nacionalidades.

Finalmente, el Barómetro ha identificado tres tipos de discursos preocupantes sobre los que el gobierno colombiano debe mantener la atención:

- 1) En medio de las protestas y manifestaciones del 2021, se encontraron mensajes con incitación a la amenaza directa y a la violencia física hacia los migrantes.
- 2) Mensajes de apoyo al castigo, la deportación y expulsión, lo cual puede legitimar entre la opinión pública conductas que no cumplan con el debido proceso
- 3) Otro tipo de mensajes menos peligrosos físicamente pero que están vinculados a la ofensa y la generación de daño que lleva a un proceso de deshumanización.

Promotores de la plataforma Hermanos Venezolanos³¹ contaron que,

³¹ www.hermanosvenezolanos.com



desde su fundación, iniciaron un levantamiento de historias detrás de las cifras de la migración para darle mayor sustento al trabajo que querían realizar. Al conversar con los venezolanos en Colombia y en otros países, todos les mostraron un gran vacío en la información y en la comunicación para poder integrarse en los países que los acogían. Bajo esas ideas de dolor y resiliencia, apuntaron a convertirse en una plataforma al servicio de los migrantes venezolanos para brindar información útil en el proceso de integración, que requiere la construcción de un capital organizacional, relacional e institucional para poder traducirlo en píldoras de fácil acceso, verificables y confiables. Información útil sobre trámites migratorios, condiciones laborales, estatutos que están en marcha en distintos países, en educación, salud y vivienda, y para responder preguntas de los migrantes.

Desde Hermanos Venezolanos buscan facilitar este tipo de información a los migrantes a través de tres productos concretos: -página web, -servicio de chatbot al número (+57)3053401459 en WhatsApp, en donde, por país, la plataforma se irá alimentando con datos útiles para los migrantes, y -con el programa de radio en Colmundo, dirigido a contar historias de venezolanos con sus emprendimientos y a estimular trabajos de incidencia visibilizando la necesidad de proteger sus derechos humanos.

El Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario inició la Bitácora Migratoria³² como seguimiento al ETPV; en ese proceso resaltó varios puntos significativos. El primero está relacionado con datos. En el marco del ETPV, se hace la encuesta de caracterización socioeconómica de la población migrante que genera la base de datos más importante sobre la migración en Colombia y es fundamental que los gobiernos locales tengan acceso a esa información. Sin embargo, debido a diferencias de información entre Migración Colombia y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, el proceso no ha sido claro y la información sigue analizándose, perdiendo la oportunidad de aprovechar su

³² <https://bitacoramigratoria.co/>



interoperabilidad, como ocurre con el RUMV. Esta información es muy valiosa para garantizar el acceso a derechos de los migrantes. El segundo punto, es que, hasta mediados de 2022, el ETPV había logrado registrar a más de 1'500.000 migrantes venezolanos, pero en los tres primeros meses la plataforma tuvo muchos problemas e incluso no hubo claridad sobre los documentos que se necesitaban. Hay un número considerable de ciudadanos venezolanos que, teniendo acceso al ETPV, no pudieron materializarlo debido a una barrera tecnológica. Y tercero, se debe tener en cuenta a aquellos migrantes que no hacen parte del ETPV, que ingresaron a territorio colombiano después del 31 de enero de 2022, un número importante de población que enfrenta las mismas barreras que los migrantes que llegaron antes de la expedición del ETPV.

En el análisis que se ha hecho con organizaciones como las antes señaladas se ha visto que el ETPV, aunque ha sido una acertada política del Estado colombiano desde 2021, hasta el segundo semestre del 2022, se ha logrado materializar solo en forma parcial, no en su totalidad. Si bien la campaña de registro de Migración Colombia fue exitosa, una parte significativa de la población migrante, la que en su mayoría es la más vulnerable, no ha podido hacer el trámite de inscripción. Por ejemplo, más de 35% de personas que iniciaron el proceso no lo han finalizado, la población migrante que vive en zonas rurales ha tenido fuertes limitaciones o no ha podido acceder a la información del ETPV por falta de recursos para desplazarse o de dispositivos tecnológicos para acceder al registro. Ante estas problemáticas se sugirió a las entidades encargadas de esos procesos usar otras estrategias de comunicación para informar de opciones y procedimientos, y así ayudar a superar las dificultades para poder acceder al ETPV y resolver otros problemas asociados. Organizaciones que acompañan el proceso contaron cómo han recibido quejas de padres de familia que cuando han intentado inscribir a sus hijos en entidades educativas, muchas de estas niegan ese trámite hasta que no tengan el documento otorgado por el estatuto. Por otra parte, en entrevistas hechas desde el Observatorio de Venezuela se mencionaba que ya no se trata solo de mirar esta problemática en



las zonas fronterizas entre los dos países, sino que se ha profundizado al interior de Colombia. Por eso proponían que se realicen ejercicios de diálogo en las grandes ciudades que han recibido a migrantes como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Igualmente, se ha mostrado que es necesario tener cuidado con la idea de que los migrantes están regresando. El gobierno de Maduro asegura que 60% de venezolanos ya han retornado pero no ha sustentado con estadísticas esas afirmaciones, y en cambio se ha mostrado que el éxodo poblacional ha continuado. Los datos de la plataforma de coordinación Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V), Migración Colombia, y el Grupo interagencial sobre flujos migratorios mixtos (Gifmm), han indicado que más de 1'100.000 personas habían salido de Venezuela entre 2021 y 2022, de los cuales muchos pasan por Colombia en la ruta del Darién para ir hacia EEUU, exponiéndose ellos y sus familias a riesgos considerables. También se ha visto la necesidad de tratar la relación entre el conflicto armado y la migración, y hacer un registro de víctimas venezolanas migrantes, así como hay un registro de víctimas colombianas. Un punto de partida para el examen de esa problemática podría ser la encuesta de caracterización del ETPV, en la que hay al menos cuatro preguntas que intentan abordar qué nivel de victimización ha tenido como migrante en territorio colombiano y fuera del territorio, así como revisar logros y limitaciones de Colombia como país de acogida.

La ONG internacional *Save the Children* compartió sus reflexiones en torno a los desafíos para integrar niños y niñas migrantes, que en Colombia son como 550.000. Su visión está enmarcada en una mirada más amplia de 19 organizaciones que confluyen en el Foro de ONG Humanitarias con más de 7.000 trabajadores dedicados a esas labores en los departamentos y fronteras de Colombia. El Foro atiende anualmente a 1.5 millones de migrantes en todos los sectores de intervención, no solo en medios de vida y entregas monetarias, sino también protegiendo comunidades, niños y niñas solos/as que atraviesan Colombia en búsqueda de mejores



oportunidades de vida. Frente a la integración, Save the Children³³ ha profundizado con la academia, su conocimiento y la evidencia necesaria para la toma de decisiones; y con el fin de estimular la reflexión sobre este tema y de recoger las lecciones aprendidas en estos años de trabajo tan intensos. Y junto a la Fundación Ideas para la Paz³⁴, hizo un rastreo sobre retos a los que el gobierno de Petro debe hacerle frente.

Primero, resolver el problema de falta de voz de niños/as, aplicando la Convención sobre sus derechos, de la cual Colombia es parte. Los/as niños/as migrantes representan, junto a sus familias, un bono poblacional, económico y demográfico muy importante; muchos/as son el motivo por el que sus familiares decidieron migrar, para que pudieran estudiar y ejercer sus derechos. Al llegar a Colombia sus padres buscan oportunidades económicas y, su familias se ubican en asentamientos informales, a otras les toca vivir en la calle; los/as niños/as entrevistados manifestaron su necesidad de protección y de poder acceder al derecho a la educación.

Segundo, ayudar a superar la xenofobia y discriminación. En los últimos años, *Save the Children* ha contribuido a los esfuerzos del Ministerio de Educación con la campaña de Retorno Seguro a Clases. Sin embargo, muchos/as niños/as migrantes han experimentado en las aulas de clase, en sus colegios y en sus comunidades, distintos tipos de xenofobia y discriminación, que han aumentado con la estigmatización de la población venezolana que han estimulado medios de comunicación. Esto pudo ser comprobado con aliados, como el Barómetro de la Xenofobia y otras iniciativas, algunas regionales, que al revisar más de 70.000 conversaciones en Twitter y redes sociales vieron que mostraban escenas, palabras o apreciaciones xenófobas que llegaron a casi 90 millones de personas. Y al hacer un seguimiento a conversaciones que abordaron la integración económica, el emprendimiento y la estabilización de muchas comunidades, comprobaron que estas llegaron o involucraron a más de 160 millones de personas, lo que indica la

³³ <https://savethechildren.org.co/>

³⁴ <https://ideaspaz.org/>



posibilidad de cambiar narrativas sobre la migración.

Tercero, la falta de documentación. Urge presionar para que más familias y niños/as migrantes tengan acceso a sus tarjetas de registro para obtener el ETPV, pues les abre las puertas al pleno uso de sus derechos, a mayor protección, salud, educación y recreación.

Cuarto, reconocer el poder transformador que genera la niñez. Las familias y los adultos, en general, tienen herramientas para atender y propiciar los derechos de los niños, y esa debería ser una de la grandes motivaciones para que día a día presionen por un aumento en el reconocimiento de sus derechos así como por una mayor inversión pública en programas que los benefician, en el desarrollo integral que incluye medios de vida para las familias, acceso a lugares y entornos protectores donde puedan aprender, crecer y vivir plenamente su nueva ciudadanía como personas migrantes o retornados desde Venezuela.

Iniciativas hacia y desde organismos estatales e internacionales

A partir del análisis de la situación del éxodo poblacional, así como de las propuestas hechas por quienes atienden esta problemática, PCCV ha transmitido a funcionarios estatales encargados de estos asuntos, una serie de sugerencias. Así se hizo, por ejemplo, desde el momento en que se estaba construyendo el ETPV, mostrando necesidades a tener en cuenta en el registro, como títulos, experiencias laborales y educativas, para facilitar las posibilidades de vinculación académica y laboral. También ha insistido en la necesidad de regularizar la situación de todas las modalidades del éxodo poblacional, con implicaciones y situaciones diferenciadas para lograr su integración en Colombia. La red publicó, puso a circular y entregó a las autoridades que tienen que ver con estas temáticas, la síntesis de todos los diálogos al respecto, en los que ha participado desde 2019 hasta mediados de 2022, junto a universidades, redes y organizaciones sociales, con propuestas para

ayudar a hacerle frente a esta realidad³⁵. También escuchó y dialogó con coordinadores de varios programas estatales o de organismos internacionales que atienden a la población migrante y buscan su integración en el país.

El Observatorio de Migración desde Venezuela del DNP Colombiano, presentó el Índice Multidimensional de Integración (IMI), que mide y visibiliza los niveles de integración socioeconómica de la población migrante venezolana en Colombia e identifica vacíos en ese proceso, para que sean considerados en la generación de políticas públicas al respecto. El IMI tiene un enfoque poblacional, pues no mide la gestión pública para la migración sino qué tan integrados están los migrantes en el país. Igualmente, hace desagregación territorial que, para la primera medición, fue de 23 departamentos y ciudades. El concepto de integración usado contempla un proceso bidireccional de responsabilidad compartida entre la población migrante y la sociedad de acogida, en un análisis de integración social y económica a través de las siguientes dimensiones:

- * Cobertura de necesidades básicas, que tiene en cuenta los temas de pobreza, salud, educación, atención de niñas/os y adolescentes, condiciones habitacionales y servicios públicos.
- * Integración económica, que incluye mercado laboral, condiciones de vida y permanencia en el territorio.
- * Integración social, que revisa asuntos de discriminación y xenofobia, percepción de bienestar en el territorio, participación ciudadana y cultura de las personas migrantes.
- * Regularización e institucionalidad pública, como elemento transversal a las dimensiones anteriores.

Los indicadores son medidos y divididos en resultados y brechas con la población colombiana. En los municipios se ha hecho una ponderación con tasas demográficas. El IMI contempla retos específicos, tanto en la optimización para la medición del índice como en la gestión pública. El gobierno tiene, por ejemplo, retos en

³⁵<https://puentescolombiavenezuela.org/colombia-venezuela-balances-y-retos/>



la identificación de brechas de género en el proceso de integración y en la generación de la información para la medición del acceso a la justicia. Adicionalmente, se podría ampliar la medición de otros indicadores en más municipios, la interoperabilidad de los sistemas para un acceso más directo a la información y para poder hacer un análisis de todas las coyunturas ocurridas cada año. Los primeros resultados obtenidos en 2020 indican que los mayores vacíos de la gestión pública a nivel nacional están en la prevención y mitigación de la xenofobia, y en la promoción de la participación ciudadana de los migrantes³⁶.

La Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República mostró perspectivas en el abordaje del tema migratorio, que en la coyuntura de transición de gobiernos y de sus procesos de empalme, no había sido central, porque prevalecían dos visiones en la agenda del gobierno entrante. Una focalizada en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, y otra en una política de retorno de los venezolanos como si fuera parte de la “normalización” de esa relación binacional. Pero las razones de la migración van más allá del acuerdo o conflicto entre los gobiernos centrales de ambos países.

De hecho, mucho se ha insistido en que Colombia debe lograr que su política de atención a la población migrante sea de Estado y no de gobierno y arraigue una tradición que se enmarca en la lógica de hermandad y fraternidad. Durante la presidencia de Juan Manuel Santos, en 2015, cuando se produjo la expulsión masiva de colombianos por el régimen de Venezuela, se pensó en la necesidad de una respuesta integral para los flujos migratorios. Luego, ante los picos más altos de migración en 2017 y 2018, se buscó una política que permitiera recibir y acoger a los migrantes, entender las necesidades de esa población para alcanzar el régimen ordinario de visas, proteger sus derechos y requerimientos para su integración.

Con el gobierno Duque hubo continuidad de los funcionarios de la

³⁶Para conocer datos y más información del IMI puede accederse a su página web www.dnp.gov.co/observatoriomigracion



Gerencia de Frontera y de Migración Colombia, y se logró la definición e implementación del ETPV. También se buscó garantizar la financiación de la atención de las personas venezolanas para que su calidad de vida mejorara, tuvieran una permanencia digna en Colombia y se convirtieran en una fuerza productiva. Para propiciar la integración sostenida y sin problemas de financiación de las personas venezolanas que permanecen en Colombia, se promulgó un documento Conpes, que busca asegurar la inversión de 14 billones de pesos para ejecutarse durante la próxima década.

Con el apoyo de la cooperación internacional, la Gerencia de Fronteras, los entes territoriales y locales, progresivamente han ido poniendo en marcha los Centros Intégrate en las nueve ciudades con mayor número de personas migrantes venezolanas y retornadas colombianas: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Santa Marta y Riohacha, donde esa población migrante, retornada y la comunidad de acogida en Colombia, pueden recibir atención personalizada sobre la oferta de programas articulados entre distintas instancias estatales para propiciar su inclusión e integración socioeconómica³⁷. Además, adelantar trámites y buscar servicios en los procesos de regularización, identificación, acceso al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, así como a salud, educación, orientación psicosocial, jurídica, a mujeres y población de Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (Lgbti), para la empleabilidad y el emprendimiento³⁸. En 2021, en una encuesta hecha en Colombia, el 85% de los migrantes desde Venezuela, respondió que no quiere retornar, el 10% dijo que desea ir a un tercer país, y solo el 5% manifestó que, si las condiciones cambian, consideraría regresar a su país, lo que evidencia una tendencia creciente y sostenida hacia la permanencia, e invalida el enfoque centrado en el retorno.

Migración Colombia mostró que al proceso de atención e

³⁷ <https://migravenezuela.com/web/articulo/el-legado-del-gobierno-de-ivan-duque-para-los-migrantes-venezolanos/3328>

³⁸ <https://www.infopalante.org/hc/es-co/articles/6362296680861--Qué-son-los-Centros-Intégrate-y-qué-servicios-ofrecen->



integración de la población migrante y retornada ayudó la decisión del 2 de junio de 2021, de reapertura de los pasos fronterizos colombo-venezolanos, que se fue produciendo progresivamente, junto con la autorización del paso de personas y mercancías. La circulación de estas últimas había estado permitida sólo por la Guajira. En octubre de 2021, el régimen venezolano tuvo que levantar algunos contenedores que bloqueaban puentes entre Táchira y Norte de Santander. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas, siendo importante, no ha sido suficiente para mejorar esa acogida e integración pues no se ha avanzado en el restablecimiento del sistema consular, esencial para la obtención de documentos de identificación y la realización de trámites como, por ejemplo, la homologación de títulos. Hay otros problemas a resolver como los relacionados con el proceso del apostillado en Venezuela, donde cobraban entre 200 y 300 dólares por documento, así como hacerle frente al problema de apatridia de niños/as de madre-padre venezolanos, por lo que el gobierno colombiano les otorgó nacionalidad a esos niños/as nacidos/as en Colombia, pues sus padres no tenían posibilidades de asegurar su reconocimiento por parte de Venezuela, a causa de la ausencia de servicios consulares. Y se ha insistido en ver la migración como una oportunidad, pues más del 60% de las personas migrantes están en edad laboral lo que se considera un bono poblacional extraordinario. El ETPV ayuda a que, con un sistema de protección, más de dos millones de venezolanos miren su futuro con esperanza, para encontrar y materializar sus sueños ahora en Colombia.

El nuevo director de Migración Colombia, después de su visita el 7 de octubre del 2022, a Norte de Santander, con el fin de reducir las restricciones y ampliar las opciones de documentos para permitir el paso de personas en la frontera colombo-venezolana, aceptó una reunión con organizaciones relacionadas con las personas migrantes, o que analizan esa problemática. Ahí informó sobre el proceso dirigido a la creación de las mesas Fronteras para la Vida, que también promueve la Gerencia de Fronteras, con el propósito de instaurar un espacio donde actores de la sociedad civil, local y regional, participen directamente en la elaboración de una

caracterización y de propuestas para asuntos que deben resolverse en la frontera y sirvan de insumos para la construcción del Plan de Desarrollo Nacional.

A su vez, PCCV presentó sugerencias sobre la atención e integración del éxodo poblacional desde Venezuela recogidas a lo largo del trabajo de la red binacional desde 2019. También Oxfam transmitió una urgencia que deseaba informarle a Migración Colombia en el marco de su trabajo con flujos migratorios. Se trata de una situación que está problematizando la actividad de muchas organizaciones que acompañan a los migrantes que tienen que ir caminando al sitio donde piensan quedarse. Con la Gerencia de Fronteras del anterior gobierno se tenía un acuerdo verbal, conocido por Migración Colombia, que se proporcionaba transporte humanitario para migrantes, sobre todo para mujeres con niños y niñas en la ruta Cúcuta-Bucaramanga, para reducir los riesgos y peligros de tener que caminar por la falta de recursos. Sin embargo, Migración Colombia hace retenes con el ejército, multa a las empresas que prestan esos servicios de transporte y hace descender a los migrantes. Pero como buena parte de los migrantes salen de Venezuela sin recursos, sin documentos, y no hay consulados que les permita recuperarlos, su situación los pone en mayor riesgo. Urgen acciones para hacerle frente a estas problemáticas.

En el debate también se insistió en la necesidad de una política migratoria integral. La experiencia de los últimos cinco años muestra la necesidad de que se abra la puerta de acogida a otras comunidades que hacen parte de los diferentes grupos del flujo poblacional desde Venezuela. Ante todo, a la población migrante con necesidad de protección internacional por la situación humanitaria compleja en Venezuela. El ETPV es un gran avance en la posibilidad de la regularización masiva, sin embargo, se han identificado vacíos al ser una medida temporal, que no asume la protección complementaria. A esto se suma que la población pendular, que entra y sale de ambos países con mucha frecuencia, enfrenta muy diversos tipos de trabas y obstáculos para la compra de bienes y el acceso a servicios. Igualmente, la población forzada a



retornar debe hacerle frente a muchos problemas pues las entidades estatales no tienen una perspectiva que les ayude a considerar las distintas situaciones, según la modalidad de la que hacen parte: -quienes migraron a Venezuela en las décadas de los 80 y 90, -los retornados de segunda y tercera generación, constituidos por hijos y nietos de colombianos que nacieron en Venezuela, y -la población indígena binacional. Por esas dificultades, muchas personas de estos grupos poblacionales se ven forzadas a acogerse al ETPV, pues les resulta más fácil regularizarse como venezolanos que el reconocimiento de su nacionalidad colombiana a la que tienen derecho. Asimismo, para quienes por persecución política u otras causas se han visto obligados a asilarse o solicitar refugio, regresar a su país representa una situación de riesgo grave. Igualmente, buena parte de las personas en tránsito que atraviesan Colombia para ir hacia otro país, deben hacer largos recorridos llenos de dificultades. La población más visible es la que sube por el pacífico colombiano hasta la selva del Darién, pasa el Golfo de Urabá hacia Panamá, o va por el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; en ambos casos para atravesar Centroamérica-México y llegar a EEUU.

La Alta Consejería para Asuntos Migratorios de la Alcaldía de Bogotá, analizó tanto su oferta de servicios como su estrategia hacia los temas de integración socioeconómica de migrantes. Empezó por mostrar cómo la alcaldesa lamentó expresiones que pudieron haber estimulado la xenofobia hacia los migrantes, y asumió una postura en favor de la integración de esta población. De hecho, en febrero de 2022, se diseñó una estrategia que contempla no sólo narrativas a favor de su integración, sino estrategias concretas que la Alcaldía estaba desarrollando desde antes del ETPV. Ejemplo de ello son los 66.000 migrantes venezolanos matriculados en escuelas públicas del Distrito Capital, los más de 13.000 hijos de venezolanos nacidos en la ciudad, que fueron registrados como nuevos bogotanos, y la inauguración, la última semana de agosto de 2022, de centros Intégrate, con la Presidencia de la República. Estos centros permitirán que un migrante, al reclamar su PPT, tenga posibilidad en el mismo espacio de hacer la encuesta del Sisben, su afiliación al sistema de salud, acceso a la ventanilla educativa para la búsqueda



escolar, el paso a la agencia pública de empleo, a servicios sociales de integración, recreativos y culturales. Con esto se espera hacer efectivo el tiempo de las personas que se desplazan hasta los Centros de atención distrital especializados (Cades), y aplicar la directiva de la alcaldesa que exige a las secretarías del Distrito vincular la variable del PPT en todos los sistemas de información.

Otro elemento fundamental es un diálogo que la Alcaldía ha venido estableciendo con 20 organizaciones de migrantes, para aplicar una política pública que busca resolver barreras que se han encontrado para la integración. En un taller con centros de investigación (*Think-Tanks*) y universidades, se identificaron 48 barreras que impiden la integración de los migrantes. El 2 de agosto de 2022, en la Comisión Intersectorial se presentaron 17 barreras graficadas con el paso a paso impulsado por la Alcaldía para hacerles frente. Y hay proyectos especiales que se están desarrollando. Uno, de emprendimiento con el Programa Mundial de Alimentos para 500 hogares en la localidad de Suba. Otro, con Transmilenio, luego de que el Ministerio de Transporte permitiera sacar licencias de conducción con el PPT, aplicar una recategorización y un piloto de 50 puestos en septiembre 2022, para que los migrantes puedan conducir buses articulados. Además, está el proyecto del Banco Mundial y del Banco Interamericano con los programas del sistema del cuidado, la Casa de la Mujer y Castillo de las Artes, en conjunto con otros cooperantes. En noviembre, la Alcaldía espera lanzar la política migratoria o el plan estratégico distrital para la gestión y gobernanza de las migraciones.

El Sector de Integración Socioeconómica y Cultural del GIFMM -espacio liderado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y Acnur, que articula 70 organizaciones- mostró que se enfoca en emprendimientos, empleabilidad, inclusión financiera y cohesión social para dar respuesta a las necesidades de migrantes y refugiados. Entiende la integración como un proceso de construcción de una sociedad donde haya igualdad de derechos y de obligaciones pues la no realización de esa integración genera pérdidas tanto para los migrantes como para la sociedad de acogida.



La cooperación internacional ha venido trabajando junto al gobierno, desde 2018, cuando se constituyó el GIFMM, pues Colombia era un país desde donde salían migrantes, no estaba acostumbrado a la acogida de un éxodo poblacional, y era difícil que las instituciones se flexibilizaran rápidamente. Gracias al acompañamiento externo, entre los resultados se puede destacar el inicio de la Estrategia Nacional de Generación de Ingresos, que fue la hoja de ruta para la identificación de los obstáculos en la prestación de los servicios institucionales y de las recomendaciones para poder superar los puntos de congestión que se tenían dentro de la institucionalidad. También destacaron diversos apoyos para fortalecer el sistema de empleo, en particular, a partir del piloto realizado sobre la ruta del Servicio Público de Empleo. Así se ayudó a pensar en una oferta diferenciada a los migrantes, a la apertura de oportunidades de empleo a través de actividades con el Ministerio del Trabajo, el fortalecimiento de la gestión empresarial del Servicio Público de Empleo, el apoyo al recurso humano para la aceleración de los trámites de convalidación aprovechando el canje de notas que permitió superar la legalización de títulos, entre otros. Cada agencia ha contribuido en la prestación de servicios directos en emprendimiento como capital semilla, acompañamiento para formular planes de negocios, capacitación, marketing y empleabilidad.

Todavía hay muchos retos para abordar de manera conjunta entre diversas entidades del Estado el reto migratorio, y el gobierno nacional ha incrementado su apuesta con el diseño e implementación del ETPV y con el documento 5100 del Consejo de Política Económica y Social. Pero persisten obstáculos, como problemas que conlleva la implementación del ETPV a migrantes que desean acceder, presión sobre servicios que se prestan desde la institucionalidad, falta de una ruta unificada de emprendimiento y de inclusión financiera con acceso a cuentas de ahorro y créditos, así como desconocimiento de las capacidades de la población migrante por parte de muchos empleadores.



La cooperación continúa incrementando su apuesta para fortalecer la integración de los migrantes. Se destaca el apoyo de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) al gobierno colombiano y la Gerencia de Frontera para que, junto con los gobiernos locales, se implemente la estrategia de atención o prestación de servicio a nivel territorial. De igual modo, la Unión Europea ha entregado fondos que podrían solucionar la falta de una ruta unificada de emprendimientos. Los donantes y socios del Gifmm desean seguir contribuyendo y apoyando al gobierno y a los migrantes para resolver los problemas que han ido surgiendo.

El debate con los funcionarios nacionales e internacionales generó interrogantes, respuestas y discusiones que vale la pena resumir. Desde la Fundación Migración en Positivo le preguntaron a los ponentes si creen que el nuevo gobierno va a mantener políticas migratorias de su antecesor, como el PPT y la regularización permanente, qué opinan de la oferta de la Cancillería a aquellos que han solicitado refugio para que se acojan al ETPV, y si eso puede dejarlos desprotegidos. Además, se preguntó sobre la expectativa de la “normalización” de las relaciones diplomáticas.

En las respuestas se mostró cómo en Colombia ha habido una transformación sustancial del fenómeno migratorio, que es un tema nuevo, pues ha sido un país expulsor a partir del largo conflicto armado que ha forzado a muchos colombianos a solicitar refugio en el exterior. En los últimos años, la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado se ha visto abrumada por la cantidad de solicitudes que Colombia ha recibido de personas que han tenido que huir de Venezuela por persecución política. Eso hace evidente que es necesario revisar cuál es la solidez de los procesos de atención de peticiones de asilo en Colombia, no desdibujar el sentido de lo que es la protección internacional, reconocer que hay personas que abandonan sus países por causas de persecución y que deben contar con garantías directas, de seguridad jurídica, acogida y apoyo.

Es también necesario indagar un poco más qué está pasando con los



datos sobre violencia hacia migrantes en zonas de conflicto. Crisis Group realizó un estudio acerca de los efectos de las violencias en Colombia sobre la población migrante³⁹. Medicina Legal y la Fiscalía tienen información sobre homicidios en crecimiento para la población migrante en la frontera. Esto es poco analizado en los medios de comunicación. Hay que revisar, además, lo que puede hacer un observatorio de mujeres a nivel nacional, para ver qué pasa con los delitos sexuales y la violencia de género porque ahí hay un tema pendiente de reconocer. Generar un mejor y más completo diagnóstico ayuda a brindar opciones de atención con una mirada más focalizada en sectores poblacionales específicos.

No se sabe con certeza qué intenciones tiene el gobierno entrante en Colombia sobre el asunto migratorio, qué iniciativas permanecerán y las que no. Desde el DNP, y desde el Observatorio, hay proyectos para dos años. Por ejemplo, con la Universidad Externado se están analizando los costos y beneficios de la integración y otros proyectos que se quieren desarrollar para que las políticas públicas se sigan trabajando desde la evidencia y con instrumentos precisos. El ETPV está proyectado a diez años, por lo que hay que preparar una transición que permita abordar, de la mejor manera posible, el trabajo que debe realizarse. El reto también es ayudarlo a la población venezolana a perder el miedo a la institucionalidad, a presentarse ante un alcalde, un procurador o cualquier representante de una entidad estatal, pues tiene 20 años de ausencia tanto de interacción con el Estado como de cultura ciudadana, y debe aprender que tiene derecho a dirigirse a las autoridades para presentarles las problemáticas de la población migrante, pedirles respuestas prontas y a todas sus peticiones.

Sobre la expectativa frente a la denominada “normalización” de las relaciones diplomáticas, se señaló que es vista como una oportunidad. La barrera que se había impuesto a los comerciantes, a los estudiantes y a los entes de frontera de lado y lado, produjo

³⁹<https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia-venezuela/tiempos-dificiles-en-el-refugio-como-proteger-los>



graves afectaciones. La reapertura de relaciones diplomáticas contribuirá a la reactivación económica de ambos países, a mejores condiciones en salud y educación. Sin embargo, también habrá desafíos, por ejemplo, para el Hospital Erasmo Meoz de Cúcuta, que recibirá más personas sin tener la capacidad adecuada; o la regularización de personas que quieren ingresar al ETPV pero sus fechas de registro ya están cerradas. El nuevo gobierno colombiano debe prorrogar el ETPV, pues la demanda de regularización es cada día mayor, y se trata de avanzar en pasos cooperativos esenciales que estimulen y ayuden a la integración del éxodo poblacional que retornó o se queda en Colombia, labor en la que debe vincular a los gobiernos locales para incluir esos esfuerzos en sus políticas y planes de desarrollo, con elementos que articulen esa población de manera concreta, en las 20 ciudades que reúnen un mayor número de migrantes. Así le da confianza a la cooperación internacional y a organismos multilaterales, que han invertido recursos para la atención e integración de la población, que ese trabajo en Colombia continuará y debe contar con su apoyo.

Una persona participante pidió que se oiga a los territorios sobre cómo ayudar a procesar los impactos de los flujos migratorios también en la vida de los habitantes de regiones como Arauca, qué seguimientos se hacen sobre los efectos de las violencias en la población migrante en departamentos fronterizos y qué hacer para no afectar su acceso al empleo, los servicios y la educación. La Fundación Paz y Reconciliación mostró cómo Arauca es un departamento crítico para la población venezolana. En los últimos 5 años, han sido asesinados, en promedio, 70 ciudadanos venezolanos por año, cifra que podría ser más alta dado el subregistro de la información. La población pendular allí es histórica, pero también hay migrantes que ven oportunidades para quedarse. Este es un tema que debe ser integrado al plan de desarrollo local y nacional que tiene la perspectiva de construcción de paz. Sería importante que Migración Colombia realice un trabajo compartido para preparar el Diálogo Regional Vinculante promovido por el nuevo gobierno, y las conversaciones anunciadas para los días 11, 12 y 13 de noviembre del 2022 en Arauca, y que lo acompañe con una mesa particular para



escuchar el tema de migración en ese territorio, las alternativas, oportunidades y posibilidades de integrar esa población. Migración Colombia respondió que cuando se discutió el nombre de la mesa de frontera, alguien planteó el tema de migraciones. Sin embargo, eso sería un ámbito mucho más amplio. Se podría ir incrementando la consideración del tema a nivel nacional, donde Migración Colombia tenga capacidad.

También se les mostró a los funcionarios presentes, que en los últimos años, Dejusticia ha profundizado su investigación en temas de migración con una perspectiva de derechos humanos, identificando barreras de acceso a derechos como la educación, el trabajo, el acceso a la documentación, al debido proceso, etc. Recientemente, la misma entidad formuló, con más de 70 organizaciones de la sociedad civil, universidades y expertos académicos, 21 recomendaciones para la agenda migratoria del gobierno de Petro. Mencionó algunas porque las consideran de competencia de Migración Colombia.

- 1) Garantías de un debido proceso. Desde noviembre 2019, en el marco del Paro Nacional, se presentaron expulsiones masivas de personas venezolanas, que se han incrementado en los últimos años. La figura de “expulsiones discrecionales” le da la competencia a Migración Colombia de expulsar migrantes, bajo ciertas condiciones que pueden dar lugar a arbitrariedades. Hubo un aumento del 700% en esas expulsiones entre 2015 y 2020. Ojalá la nueva dirección de Migración Colombia pueda evaluarlas, porque hay muchos factores que las generan y no se atienden las causas que existen en la ley.
- 2) Uso de datos. Carisma, una organización enfocada en derechos digitales, ha enfocado su preocupación en la recolección y el uso de los datos biométricos de los migrantes, que habría que tomar en consideración.
- 3) Rutas de regularización permanente. Se ha celebrado la implementación del ETPV, pero preocupan las personas que por cualquier razón no aplicaron o no cumplían los requisitos, y



que ahora enfrentan las mismas barreras para acceder a derechos que existían antes de la expedición de la medida.

- 4) Recientemente Dejusticia publicó información sobre las barreras de acceso al empleo para migrantes, formuló recomendaciones frente a la regularización y pidió extender la aplicación de esas sugerencias a las familias de las personas migrantes.
- 5) Hay recomendaciones enfocadas a todos los perfiles migratorios que existen en Colombia. Es importante aplicar los enfoques diferenciales.
- 6) La Mesa de Migración Trans evalúa el impacto del ETPV en la población trans que se ha querido registrar. No han podido hacerlo con su nombre y género identitario, por problemas con notarías debidos a discriminación y xenofobia. Muchas personas hicieron el registro con su nombre legal, pero hacer el cambio implica un costo que, por falta de recursos, no pueden pagar.

El Semillero de migraciones y fronteras de la Universidad del Rosario, que hace acompañamiento a migrantes en diferentes escenarios desde una perspectiva cualitativa y etnográfica, organizó el festival “Migrante en el exilio”, con narraciones de colombianos en 11 países. Este festival comenzó con los nodos en el exilio de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, y ha continuado con redes migratorias tejidas por colombianos en el exilio. También trabaja con distintas organizaciones de migrantes en el territorio, en la Guajira, Arauca, Norte de Santander y en el Urabá antioqueño, construyendo y recopilando información desde la perspectiva de las personas involucradas en la migración. Está trabajando en La Pista, en Maicao, uno de los asentamientos de migrantes venezolanos más grandes de todo el país, con trabajo comunitario. Realiza un documento audiovisual desde la perspectiva de la comunidad, con sus aportes y luchas cotidianas, para superar las estigmatizaciones que se hacen incluso en la pedagogía, pues entender las experiencias migratorias permite reconocerse en el otro. En un esfuerzo de producir información alternativa publican algunas caracterizaciones que pueden ser de ayuda, principalmente sobre La Parada, Norte de



Santander, un registro más amplio que lo que logró Migración Colombia, la Secretaría de fronteras o la Gobernación de Norte de Santander, debido a que es información levantada por los mismos migrantes, puede ser consultada en la Silla Vacía que hizo entrevista al respecto⁴⁰. Y pone el trabajo del Semillero a disposición de Migración Colombia y de otras entidades estatales con responsabilidades en este asunto, así como de organizaciones y colegas que se dedican al estudio de esa problemática.

En el trabajo que el Semillero realiza, ha evidenciado una gran preocupación por las nuevas directrices que pueda asumir Migración Colombia, principalmente con el asunto de la movilidad pendular, que en ocasiones no es considerada en la agenda pública pero que hace parte del flujo migratorio. A la pregunta de cómo se articulará con el ETPV y cómo funcionará el ingreso con la cédula de ciudadanía venezolana, Migración Colombia responde que va a dar a conocer una resolución sobre decisiones que acaban de tomar, y que es interesante que las organizaciones presentes en esta reunión participen y convoquen a la mesa de frontera. Hubo buena recepción de esta propuesta en Cúcuta y demás municipios fronterizos.

Planeta Paz en su exposición mostró cómo la migración debería ser un aspecto clave de la política exterior del país, pues es relevante en la agenda bilateral con Venezuela, con EEUU, e incluso con México. Es necesario que las entidades estatales encargadas del tema lo analicen, y que examinen las decisiones de migración en países de Centroamérica que afectan a Colombia como país de tránsito. A Migración Colombia le pareció crucial el tema, pidió hacer una pronta reunión para que se aborde y revise una cierta inercia en las políticas migratorias regionales. Por ejemplo, recientemente hubo una reunión con distintas organizaciones latinoamericanas de migración, pero no se observó el replanteamiento de la situación que las circunstancias actuales están exigiendo. Las entidades siguen intentando abordar la migración con la misma perspectiva de hace 5 o 10 años. Es necesario un cambio. Antes de la visita a Norte de

⁴⁰<https://www.lasillavacia.com/historias/historia-academica/la-primera-y-unica-parada/>

Santander, hubo comunicación con el director encargado del tema migratorio en Venezuela para formalizar un encuentro en la frontera, pero no hubo interés. Las entidades de distintos países de la región están dejando ese tema para un encuentro de alto nivel, en los que, sin embargo, no se tratan los detalles que requieren atención.

Gifmm invita al director de Migración Colombia en el marco del trabajo que desarrolla con muchas entidades del sector financiero, para que ayude a tener acceso a la información sobre la interoperabilidad del RUMV. El sector financiero necesita información para tomar decisiones, pues no ven a la población migrante como una oportunidad de mercado, y hay que tratar de cambiar esa mirada. Lo mismo pasa con el Ministerio del Trabajo, para saber si puede ofertar los programas enfocados en la población migrante. También hay problemas en la validación del documento de los migrantes, pues Asobancaria afirma que al presentarse y compararlos con los documentos registrados, no coinciden. No se sabe si esto es un problema de coordinación y actualización o de falsificación de documentos. Hay que revisarlo. Migración Colombia cuenta que muchas personas en la frontera afirman que hasta no poner tuteladas a las entidades financieras, estas no acceden a abrir cuentas bancarias en Colombia. Es un tema importante que se debe analizar y atender pues ayuda a la vinculación de las personas migrantes al trabajo y al acceso a servicios.



4 ARTICULACIÓN FRONTERIZA COLOMBO-VENEZOLANA



La reflexión en torno a este eje se desarrolló a partir del examen del efecto fronterizo que dejaron las rupturas, cierres y tensiones entre los presidentes Nicolás Maduro e Iván Duque, así como la “normalización” de relaciones, como llamaron Maduro y Petro al restablecimiento de la comunicación entre los gobiernos centrales. Tres puntos han articulado la conversación al respecto:

- * Cómo se concibe la frontera, qué factores suelen reducirla a la raya limítrofe.
- * Los asuntos fronterizos afectados con la tensión intergubernamental que han seguido pendientes de atención.
- * Los retos estatales y societales ante problemáticas fronterizas que se han agudizado.

Al mismo tiempo, en el segundo semestre del 2022, PCCV apoyó varias iniciativas dirigidas a lograr que las relaciones binacionales se reconstruyan plenamente, empezando por la completa reapertura de los pasos fronterizos formales y de los servicios consulares, como lo han venido reclamando las cámaras de comercio, los gremios económicos, las autoridades locales, las redes académicas y sociales.

La frontera no es una raya

El debate mostró el grave error que cometen los gobiernos centrales de asumir la frontera como la raya limítrofe. Reducirla a esa línea, y solo a un asunto de soberanía y seguridad nacional, ha hecho que se desconozca que las zonas fronterizas son interacciones a partir de los fuertes lazos culturales, ciudadanos, sociales, familiares, ambientales, de complementariedad económica y comercial que existen entre ambos países; generados ante todo por una población de más de 12 millones de personas en siete departamentos colombianos y cuatro estados venezolanos colindantes⁴¹.

La orden de “cierre de frontera”, que en varias ocasiones fue dada por

⁴¹ <https://www.elespectador.com/mundo/america/la-frontera-entre-colombia-y-venezuela-no-es-como-una-cremallera-socorro-ramirez-noticias-hoy/>



el régimen de Maduro desde 2013, y por Duque durante la pandemia, se ha traducido en recurrentes cierres de los pocos pasos formales que existen en los 2.219 kilómetros de línea limítrofe⁴². Esa parálisis de la regulación estatal perjudica los fuertes flujos poblacionales y de comercio, que se ven forzados a buscar vías informales porque con mucha frecuencia necesitan ir y volver de un país al otro; también beneficia a los grupos armados irregulares, que aprovechan la ausencia estatal para controlar con violencia esos pasos por desiertos, montañas, ríos, sabanas, selvas que comparten los dos países. Cuando los gobiernos centrales hablan de la “apertura de la frontera”, de nuevo ven la línea limítrofe como una cremallera que se abre y se cierra, pero las zonas fronterizas son más complejas, tienen ámbitos muy diferenciados con características particulares. De hecho, en cada uno de esas zonas fronterizas en las sesiones de PCCV se ha mostrado su situación y cómo su articulación requiere coordinación binacional⁴³.

El 26 de septiembre del 2022 los gobiernos de Petro y de Maduro cuando dieron la orden de “reabrir la frontera”, solo autorizaron el paso peatonal diurno y la circulación nocturna de vehículos de carga pesada por los puentes Santander y Bolívar; luego, han ido permitiendo el uso de otros pasos y horarios; y más adelante, autorizarían la reanudación de las conexiones aéreas. En zonas fronterizas la decisión de “reapertura” parcial y gradual, generó frustración pues se esperaba y se necesitaba que fuera completa, libre, legal, y de todos los pasos fronterizos. En este nuevo contexto, PCCV escuchó a habitantes de cinco ámbitos fronterizos colombo-venezolano así como a personas ubicadas específicamente cerca de ocho pasos fronterizos formales.

El primer ámbito fronterizo, el caribeño, en Guajira-Zulia, es el territorio ancestral de la “Gran nación Wayuu”, comunidades indígenas transfronterizas a las que, en teoría, se les reconoce doble nacionalidad, pero que son afectadas tanto por tensiones

⁴²<https://cnnespanol.cnn.com/2022/09/26/mapa-puntos-fronterizos-colombia-venezuela-230-0-kilometros-orix/>

⁴³<https://www.youtube.com/watch?v=NbeAL8QDvpl>



intergubernamentales como por conflictos limítrofes. Esas disputas impiden aprovechar ríos compartidos frente a problemas locales de agua y vías, así como recursos energéticos que volverían a los dos países socios en proyectos estratégicos. Las poblaciones locales han pedido aumentar la presencia institucional en bahías y trochas, pues la ausencia estatal es aprovechada para tráficos ilícitos de drogas, de vehículos y para contrabandos de diversas mercancías.

Ese primer ámbito tiene un paso fronterizo formal, entre Paraguachón -cerca del corregimiento de Maicao (La Guajira, Colombia)- y Paragoipoa -del municipio Guajira (Zulia, Venezuela)-, fue el único que estuvo parcialmente abierto para el comercio durante el cierre de los otros pasos formales. Líderes indígenas comentaron que la población local Wayuu, Añu y “arijunas” -nombre que le dan a los que no pertenecen a sus etnias-, y los migrantes desde Venezuela tienen que usar entre 180 y 200 trochas o caminos informales para ir y venir entre una nación y otra. Han ido logrando apoyos claves, por ejemplo, hay puntos en donde las personas que lo necesitan, puedan beber agua e hidratarse, usar instalaciones sanitarias con baños públicos, lugares para que cambien los pañales de sus bebés y con insumos de aseo personal. Esos puestos y los elementos disponibles son instalados/suministrados por algunas entidades gubernamentales de Colombia -como la Presidencia, Cancillería, Ministerio de Salud, Bienestar Familiar, Alcaldía de Maicao- y no gubernamentales -como Acción contra el hambre, Fundación Halü Bienestar, etc. Esos servicios se brindan con apoyo de organismos internacionales como Unicef, el Programa Mundial de Alimentos, que ofrece desayuno y almuerzo con inscripción previa; la oficina de ACNUR en Paraguachón da orientación a los migrantes y les permite descansar en un Centro de Atención Integral.

El segundo ámbito fronterizo, Perijá-Catatumbo, no cuenta con ningún paso fronterizo formal. Comparte la serranía, cuencas hidrográficas, ecosistemas convertidos en parques nacionales -en Venezuela, Sierra de Perijá y Ciénagas del Catatumbo; en Colombia, Catatumbo Barí-, diversos sectores han propuesto que tratándose de una gran riqueza ambiental compartida se coordine su cuidado, por



ejemplo, generando un parque de protección binacional, pues está afectado por varios procesos que ocurren allí, aunque en perspectiva distinta en cada país. La explotación petrolera y de carbón aumenta el desplazamiento de comunidades compartidas por Motilones Yuko Yukpa y Barí, por despojo de sus territorios, contaminación y erosión. Cultivos de marihuana, coca y amapola incrementan colonizaciones, degradación ambiental y violencia. Bonanzas ilegales atraen grupos armados irregulares que secuestran y extorsionan, se enfrentan entre sí por el control territorial y de las economías ilegales, hacen reclutamiento forzado y desplazan poblaciones; así mismo, atacan la infraestructura petrolera perjudicando los ecosistemas. Ante esa amplia articulación entre poblaciones étnicas, ecosistemas y cuencas hidrográficas compartidos de importancia vital, y ante la gran problemática derivada de la explotación petrolera y carbonífera y del narcotráfico, piden presencia integral del Estado, y coordinación interinstitucional nacional y binacional.

El tercer ámbito es el andino, por donde, desde el 1 de diciembre de 2022, Colombia comenzó a agilizar el paso peatonal, pues concentra la mayor cantidad de habitantes y de puentes internacionales.

- * El puente Unión (va de Puerto Santander, en Colombia, al municipio García de Hevia, en Venezuela, es el segundo paso binacional); en septiembre del 2021, se usó para un plan piloto que permitía el funcionamiento de un corredor humanitario para los estudiantes que deben pasar al vecino país, está pendiente la concreción de una de las propuestas lanzadas por Petro en la región, el 5 de mayo del 2022, sobre la necesidad de restablecer la vía de ferrocarril que unía a Puerto Santander y García de Hevia con el lago de Maracaibo.
- * El puente Santander (sobre el río Táchira, es el tercer paso fronterizo colombo-venezolano, que conecta a Cúcuta con Ureña en el Estado Táchira).
- * El puente Tienditas (cuarto paso binacional, que une a Cúcuta y Ureña, su construcción finalizó en 2016, pero en medio de las tensiones intergubernamentales no se pudo abrir para que



funcionara como se necesitaba; en 2019, Maduro ordenó bloquearlo con contenedores; al inaugurarle le cambiarían el nombre, para llamarlo Atanasio Girardot).

- * El puente Simón Bolívar (quinto paso formal, conecta a Cúcuta y Villa del Rosario con las ciudades venezolanas San Antonio y San Cristóbal), estaba también incluido en los puentes internacionales que según anunciaron los gobiernos de los dos países, podrían permitir el tránsito vehicular desde el 1 de enero 2023, bajo condiciones y requisitos a cumplir para el paso binacional.

Este tercer ámbito, por ser el más poblado, es el que concentra el mayor número de trochas o pasos informales, la mayoría de los cuales se encuentran en manos de grupos armados irregulares, con la consecuente afectación a quienes transitan por esos pasos en lo que respecta a extorsión, tráfico y trata de personas, violencia sexual y violencia armada.

El cuarto ámbito fronterizo, es el llanero, conformado por extensas planicies regadas por ríos comunes, por lo que se han propuesto proyectos binacionales fluviales. Tiene como sexto paso fronterizo formal el puente internacional José Antonio Páez, sobre el río Arauca, que comunica a las poblaciones de Arauca en Colombia y El Amparo (Apure) en Venezuela, ha sido clave para el transporte de personas y carga con bienes de la región. En ese ámbito los dos países comparten grupos indígenas binacionales como los Guahíbos-Jiwi-Sikuani, Guahibo-Cuiba-, Guahibo-Wamona, Yaruro-Pume, etc; así como el mestizaje en el hatillo llanero binacional; esa articulación y su historia conjunta han estado interferidas por tensiones derivadas tanto de la delimitación como de las rupturas de las relaciones intergubernamentales. Para proteger ecosistemas claves, cada lado cuenta con su parque nacional -Santos Luzardo en Venezuela y El Cocuy en Colombia-, pero no disponen de mecanismos de coordinación. Ambos lados tienen petróleo e infraestructura vial, que pueden conectar, pero separan por falta de manejo concertado. Hay grupos armados irregulares que han aumentado la violencia en la región por ausencia



estatal, generando desplazamientos forzados, como se vio en el conflicto en Apure y Arauca en 2021 y 2022. La reapertura del puente Páez para el paso de personas, motos, taxis, vehículos particulares y de carga, transporte público, también fue postergada para 2023.

En el quinto ámbito fronterizo, Orinoco-Amazonas, existe población indígena compartida pero dividida y deteriorada. La colonización desde el Piedemonte llanero y el desarrollo de economías de extracción, muchas ilegales, tienen nocivos efectos, así como la reciente incursión de grupos armados irregulares. En esa región ambos países comparten una estrella fluvial, pero por tensiones intergubernamentales y por el diferendo limítrofe no se han podido desarrollar proyectos esenciales. Por ejemplo, ha sido imposible aprovechar los ríos comunes para conexiones interoceánicas: Orinoco-Apure conectaría varias regiones de Los Llanos y ámbitos fronterizos con el Océano Atlántico y Meta-Orinoco, permitirían navegar hasta Puerto López y generar conexión interoceánica Atlántico-Pacífico por vía terrestre; el sector alto pone en contacto las hoyas del Orinoco y el Amazonas por el Guainía o Río Negro, para configurar los últimos 105 km de frontera binacional que abren posibilidades al intercambio con Brasil. Quienes sí están aprovechando este corredor fluvial son los traficantes de drogas, que lo han visto como una alternativa para sacar su producto, a partir de la instalación de radares para detectar aeronaves en territorio colombiano. Como pasos fronterizos en este ámbito hay dos muelles para pasajeros y carga entre ambos países, uno ubicado en la margen derecha del río Inírida, en jurisdicción del municipio de Inírida, en el departamento de Guainía; otro en la margen izquierda del río Orinoco, frente al municipio de Puerto Carreño, departamento de Vichada. Más adelante la triple confluencia de los ríos Orinoco, Atabapo y Guaviare, frente a la población de San Fernando de Atabapo en el estado Amazonas de Venezuela, posibilita la conexión en esa zona de frontera⁴⁴.

⁴⁴<https://www.radionacional.co/actualidad/pasos-fronterizos-entre-colombia-y-venezuela-reapertura-de-frontera>

En los diálogos que PCCV estimuló o acompañó en Maicao, Perijá, Cúcuta, Arauca, Puerto Carreño, así como en Bogotá y Barranquilla, trató de estimular el abordaje integral de esos diversos problemas fronterizos, a partir de las problemáticas que afectan esas zonas, y recibió muchas propuestas e iniciativas concretas relacionadas con la necesidad de asumir una mirada de las fronteras que no las reduzca a la “raya”, ver las situaciones que ocurren y se agravan cuando los gobiernos centrales ordenan “cierre de fronteras”, que clausura los pocos pasos fronterizos formales. PCCV ha tratado de ir transmitiéndoles esas propuestas a las entidades encargadas o responsables de esos asuntos, para que se puedan generar dinámicas positivas frente a los pedidos poblacionales ante los problemas sociales, de seguridad, ambientales y productivos en suelos frágiles. La presencia estatal no puede reducirse a unos pocos funcionarios en un puesto fronterizo. Los diálogos evidenciaron que existen retos en materia poblacional, ambiental, comercial, de seguridad, étnica y cultural que requieren políticas y planes conjuntos, pues comprometen y afectan a quienes habitan y transitan por la región fronteriza. Urge la acción intergubernamental⁴⁵.

Asuntos fronterizos afectados y pendientes de atención

Son muchas las distorsiones que se han generado en la frontera en más de 7 años de ruptura de las relaciones entre los Estados, y que han impactado tanto las dinámicas de articulación binacional como la situación ciudadana, han tenido implicaciones hasta en la salud, educación y trabajo de las poblaciones fronterizas. En lo económico hay grandes afectaciones pues esas interacciones generaban no sólo riquezas, sino opciones que daban estabilidad en las relaciones cotidianas y familiares locales. También ha habido impactos en asuntos que para las personas que viven en la frontera son cruciales como el de la gasolina, por la particularidad de tener excepción de

⁴⁵<https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/revivir-la-institucionalidad-binacional-es-el-reto-con-la-apertura-de-los-pasos-fronterizos/>



impuestos en esas zonas. Durante décadas los territorios fronterizos surtieron las demandas de combustible con gasolina venezolana, pero ahora se lleva gasolina colombiana incluso hacia Venezuela. Con la reapertura de pasos fronterizos, se ha expresado preocupación y se ha preguntado si alcanzará la gasolina en Norte de Santander para abastecer esa demanda⁴⁶.

Las tensiones y distorsiones han estimulado a los actores ilegales a aprovechar la falta de presencia y coordinación de los Estados, han multiplicado las violaciones de los derechos humanos, y a pesar de que el contacto diario entre los ciudadanos continuó, las autoridades de los dos países desconocen y no les hacen frente a esas realidades que afectan a las poblaciones locales. Se propuso que ese sea un trabajo que la red binacional revise, para generar presiones positivas a ambos lados y propiciar que, de manera responsable, los gobiernos nacionales y locales entiendan y se ocupen de las dinámicas fronterizas, de los dramas que se viven y sobre todo de las oportunidades que deben generar para estimular y lograr que impere la legalidad, el respeto a la vida y los derechos humanos.

Esos años de distanciamiento intergubernamental han sido muy difíciles para la relación binacional y han agravado problemas en zonas fronterizas, relacionados también con la seguridad que afecta distintas dinámicas locales y a la población. Ante el cierre de los pasos fronterizos donde los dos Estados ejercen control, ha aumentado el paso de la población de un país a otro por rutas informales, lo que han aprovechado todos los grupos armados irregulares para tratar de extorsionar y usar a muchas personas. Mujeres de la frontera mostraron cómo toda esa problemática en zonas fronterizas ha agudizado la violencia sexual y la trata de personas, el despojo de la dignidad, la vida y la diversidad humana, a lo que contribuye también la violencia patriarcal estructural, entretejida con el ejercicio de la dominación y el sometimiento de

⁴⁶<https://www.elobservador.com.uy/nota/colombia-y-venezuela-reabren-frontera-como-primer-paso-para-restablecer-relaciones-comerciales-y-diplomaticas--2022917123124>



pueblos marginados. Ante esas prácticas y realidades, mostraron cómo han realizado muchas iniciativas afirmativas de la vida, desarrollando procesos de gestión propia y de organización autónoma, defendiendo los modos en que sus comunidades deciden protegerse de ser cooptadas, abusadas o destruidas; intentando conectarse en ambos países contra la exclusión y la discriminación histórica que se agrava con problemáticas fronterizas como la violencia.

También se denunció en varias ocasiones, cómo ha crecido la acción violenta de grupos criminales transnacionales como el “Tren de Aragua”, de origen venezolano, que se ha expandido en varios países, entre ellos Colombia, en donde se ha posicionado fuertemente desde el 2018, con disputas muy duras en zonas fronterizas con el ELN que -como se analiza en el respectivo eje- ha profundizado su acción también del lado venezolano. Todo eso se ha traducido en desplazamientos de poblaciones, homicidios y desapariciones forzadas. Al mismo tiempo ha crecido el narcotráfico en zonas de frontera, especialmente en el Catatumbo, como una de las principales rutas de exportación de coca vía Venezuela.

Las tensiones entre los gobiernos de Maduro y Duque fueron agravándose al mismo tiempo que aumentaba el éxodo poblacional desde Venezuela, lo que ha impedido que esas personas migrantes, que buscan refugio o aprovisionamiento, o los colombianos que retornan, sean atendidos desde ambos lados de la mejor manera y lo más pronto posible, como se aborda en el eje sobre el éxodo desde Venezuela.

En sesiones de PCCV sobre el eje fronterizo, se insistió en la urgencia de presionar a los dos Estados para que asuman que deben entender esas problemáticas en la frontera, y atender a las personas que allí habitan, a las comunidades vinculadas por lazos familiares, comerciales, culturales. Que en el dinamismo de las zonas fronterizas deben distinguir las especificidades de la naturaleza diferenciada del flujo de personas que vienen y van de un país al otro para que no sean afectadas, se respeten sus derechos y reciban



apoyos concretos; así como a la población que ha tenido que migrar a buscar alternativas y soluciones en ambos países.

Todas esas problemáticas del éxodo poblacional que, como se ve en ese eje específico, han venido siendo analizadas y en la revisión de la situación fronteriza se explicitaron, con el fin que se vean las interacciones entre flujos poblacionales y fronteras. Así lo hicieron miembros de comunidades indígenas transfronterizas, que tienen condición binacional; quienes deben pasar al otro lado en forma pendular por relaciones familiares, razones laborales, de estudio, de búsqueda de bienes y servicios, etc., los desplazados por la violencia ocasionada por grupos armados ilegales, los perseguidos políticos que buscan refugio, la migración forzada que se ha venido profundizando debido a la situación de emergencia humanitaria compleja que vive Venezuela, y a que la pobreza de ingresos, sumada a la hiperinflación, se fue convirtiendo en pobreza estructural, que afecta cerca del 70% de la población y se ve presionada a salir de Venezuela a buscar alternativas, sea quedándose en Colombia o siguiendo hacia otro país. Varias personas que hacen parte de una u otra de esas modalidades del éxodo poblacional, denunciaron que en el tránsito por varias zonas fronterizas se han ido viendo sometidas a flagelos como el trabajo forzado y la trata de personas. De ahí la importancia de que también en esas zonas se profundice la revisión de esa problemática⁴⁷.

Retos estatales y societales ante las problemáticas fronterizas

Estudiosos del tema en la frontera recogieron todos esos elementos cruciales antes señalados y resaltaron otros para transmitirlos, especialmente al nuevo mandatario colombiano, con el fin de que -desde el segundo semestre del 2022, aprovechando que hay algún grado de afinidad entre los gobiernos centrales-, se le haga frente a problemas que en las zonas fronterizas se generaron o agravaron al

⁴⁷ <https://www.fronteraviva.com/socorro-ramirez-los-gobiernos-centrales-bogota-y-caracas-red-ucen-la-frontera-a-la-rama-limitrofe/>

menos desde 2015 con los “cierres de frontera” y luego con las distintas disputas entre los presidentes de ambos países. Y se mostró que es importante, que la reconstrucción de las relaciones binacionales y su desarrollo sean asumidos desde una mirada no solo de los gobiernos sino de los Estados y también de las sociedades, que empiece por vincular a las autoridades y poblaciones de las zonas fronterizas de ambos países a esos procesos, para hacerle frente a retos cruciales⁴⁸.

En esos retos está la reconstrucción de la confianza entre ambos países, que implica, al menos, tres grandes asuntos, en los cuales deben participar las autoridades y comunidades de frontera, muy afectados por las tensiones intergubernamentales. El primero, el pleno restablecimiento de las relaciones diplomáticas y consulares acompañado de la posibilidad y necesidad de que vayan más allá de los nexos entre los gobiernos centrales. Segundo, el hacerle frente a los problemas de seguridad -en particular de la ciudadanía-, ambientales, de salud, sociales, pues los asuntos que suceden a un lado de la frontera repercuten en el otro. Y tercero, los temas económicos y comerciales, a partir de los importantes acercamientos entre las Cámaras de Comercio y los gremios económicos de Norte de Santander y Táchira, así como de distintas partes de los dos países. A eso ayuda la cancelación de las deudas que quedaron pendientes con empresarios colombianos desde el gobierno de Chávez y han aumentado por el agravamiento de la situación. Por ejemplo, con el “cierre de frontera”, desde 2015, el municipio de Tibú se convirtió en gran proveedor de insumos para municipios del lado venezolano, no solamente de alimentos, sino de gasolina y otros productos.

Expertos mostraron que para resolver muchos problemas fronterizos hay que atender las causas, cuya superación implica esfuerzos sostenidos pues no se solucionarán con medidas puntuales. Ante todo, la violencia que generan grupos armados irregulares y que

⁴⁸<https://www.pares.com.co/post/ya-hay-fecha-para-apertura-de-la-frontera-colombo-venezolana>



afectan la seguridad local. Varios funcionarios de la alcaldía de Tibú mencionaban que las disidencias del frente 33 de las exFARC, han ampliado su acción a ambos lados de la frontera, incluso en lugares muy próximos a donde están autoridades venezolanas, como la Guardia Nacional Bolivariana. Por eso urge trabajar para que la frontera sea un espacio de paz, lo que requiere una serie de condiciones, evitar que haya vulneración de derechos ciudadanos, y lograr que se generen oportunidades de desarrollo económico sustentable y equilibrado entre los dos países. También se requieren políticas públicas coordinadas y mercados que no generen distorsiones o incentivos perniciosos para que se genere contrabando o transferencia de productos de forma ilegal. Eso necesita que exista y funcione la institucionalidad nacional, construcción de acuerdos y consensos de convivencia e inclusión, y que, además, funcionen los mecanismos binacionales para procesar en forma conjunta las problemáticas fronterizas y transfronterizas. Se requiere también la articulación con la comunidad internacional para que juegue un papel de veedora, acompañante y apoyo, incluyendo asistencia técnica en algunas áreas.

Se ha propuesto insistir a los gobiernos que examinen la posibilidad de apuntar a soluciones tempranas como, por ejemplo, generar una zona de emergencia donde se puedan desarrollar programas binacionales, con participación de gobiernos locales de ambos lados, en función de atender problemas humanitarios inmediatos. A organismos internacionales se les ha pedido monitorear esas situaciones, apoyar tanto desde su conocimiento acerca de esas problemáticas como con su inversión para que muchas iniciativas puedan desarrollarse. De hecho, durante el gobierno Duque, las autoridades locales fronterizas no tuvieron comunicación con sus pares venezolanos, pero sí hubo apoyo internacional a esfuerzos desde la sociedad civil para adelantar reuniones y atender problemáticas binacionales. Ahora, con el gobierno Petro, hay mayor disposición de diálogo entre los dos gobiernos, pero las autoridades locales se han sentido marginadas pues las conversaciones las han adelantado desde los ámbitos centrales. Solo con su participación se puede garantizar a las comunidades fronterizas acceso al trabajo,



al estudio y a servicios, como elementos básicos y fundamentales.

Hay que lograr que las políticas locales, en las perspectivas antes señaladas, sean integradas a políticas de Estado sin sacrificar su especificidad local, a fin de que persistan y las retomem los siguientes gobernantes en sus respectivos períodos. Al mismo tiempo, articular las organizaciones sociales y la cooperación institucional para que jueguen un papel importante, alcancen acuerdos y fortalezcan esos procesos antes enunciados. Por ejemplo, uno de los grandes problemas entre ambos países está relacionado con los homicidios en la zona de frontera. Las instituciones de cada lado responsabilizan a las entidades del país vecino de falta de control, y desde 2015 no se volvieron a generar las relaciones de cooperación judicial que antes existían. Esos acuerdos no deben depender solo del alcalde, del gobernador o del presidente de turno, sino que pueden robustecerse desde los papeles e iniciativas que provengan de la sociedad civil, de los puentes ciudadanos. Por eso resulta clave la iniciativa de unir el análisis y el trabajo de las organizaciones civiles desde las regiones fronterizas y desde Bogotá y Caracas.

Ante la pregunta de qué pueden esperar las zonas fronterizas de esta nueva etapa de la relación binacional, se llamó a ser realistas y ayudar a que el tema de la frontera colombo-venezolana se acompañe de otras medidas, dirigidas al restablecimiento de la institucionalidad, con democracia y transparencia. Así, por ejemplo, que el derecho indispensable de la identidad pueda ejercerse en ambos países, pues Colombia cuenta con 2.5 millones de venezolanos -esa cantidad sería como la del 7º estado venezolano-, y se dice que 2 millones de colombianos viven en Venezuela. También que se reconstruya la confianza en las relaciones comerciales, con el reencuentro de los sectores privados y los trabajadores, y no sólo desde la intermediación del Estado, como ha sido la visión gubernamental venezolana. Asimismo, superar los retos solo será posible si hay una mirada a largo plazo, con una relación que está renaciendo, y debe tener liderazgos, institucionalidad, democracia y transparencia.



En la frontera distintas cosas seguirán moviéndose independientemente de lo que se diga en Bogotá y Caracas, como sucedió durante los 7 años de la orden de “cierre” que hizo que ocurrieran cosas dramáticas, pero también se fortalecieron lazos binacionales de personas que antes del 2015 no tenían contacto. Se destacaron las relaciones culturales e históricas en la región que no se basan en la diferenciación de las nacionalidades de las personas, sino que ha estimulado que las relaciones se sigan dando entre comunidades de ida y vuelta, que no se limitan por la línea fronteriza. Además, desde lo comercial, se ha venido jalando con mucha fuerza la reactivación y reconstrucción de la comunicación entre Colombia y Venezuela, en particular desde las amplias redes de intercambio que comparten las zonas fronterizas.

Después de la reapertura de los pasos fronterizos en septiembre 2022, se explicita algo que nunca se ha detenido, y es que la frontera no ha estado cerrada. Por ejemplo, el tránsito de personas no ha cesado, a pesar de condiciones lastimosamente muy duras y violentas. Con la reapertura de pasos formales de un país al otro, el marco de regulación legal se revive. Esto implica presiones positivas para construir las herramientas que ayuden a que, en el ejercicio del poder, los dos gobiernos trabajen con una visión de superación de las crisis humanitarias que se viven en las zonas fronterizas, de los flagelos individuales y los binacionales. Igualmente, exige preguntarse no solamente qué pueden hacer los Estados, sino qué pueden hacer estos conjuntamente con la sociedad, cómo asumir la importancia del diálogo entre diversos sectores sociales sobre la solución de los problemas en la frontera, al que también se vinculen organizaciones que trabajan en favor de los derechos humanos y sociales. Se mostró que sería clave el apoyo de Colombia, de la región fronteriza en particular, para que el gobierno venezolano acepte la búsqueda de negociación política con la oposición en función de la solución de los problemas en Venezuela, sería fundamental presionar y estimular para que esa sea la respuesta que salga del gobierno, y que la oposición se disponga a alcanzar la solución del conflicto con el propósito de abrir un periodo de transición que tenga en lo político-electoral una ruta que vaya



generando posibilidades de reconstrucción de la democracia, la estabilidad y la participación popular.

Se vio cómo ha predominado el centralismo en la “apertura y cierre de la frontera”, pues desde Caracas y Bogotá se han tomado decisiones, sin tener en cuenta la situación ni la participación de las comunidades fronterizas. Al centralismo se ha sumado la imagen conflictiva de la frontera que se da desde los discursos oficiales y desde algunas de las políticas de cada gobierno, que no han tomado en consideración todas las dificultades que ellos mismos han generado para el libre paso entre los dos países, o que han afectado la vida de la población que a diario transita por la frontera. En los debates de PCCV se han hecho propuestas para resolver asuntos como esos, por ejemplo, con la creación y funcionamiento de una zona metropolitana binacional, una zona económica especial, un corredor fronterizo o una zona de integración fronteriza. Sin embargo, los gobiernos no han examinado las posibilidades de concretarlas, o cuando se ha logrado darle forma a alguna de esas iniciativas, no se ha mantenido o ha primado una concepción economicista, que reduce el papel de la frontera a su aspecto comercial y económico.

Por todas esas razones se ha insistido en esta reflexión de la red binacional PCCV, que resulta crucial estimular la actualización de la teoría y la concepción sobre la frontera, reflexionar sobre lo que es, para explicar mejor los fenómenos que la rodean, difundir una imagen real de sus realidades, y se ha propuesto que sean asumidos como asuntos sobre los que vale la pena trabajar de manera conjunta y permanente entre diversos sectores de los dos países. También sobre la necesidad de estimular en ambos Estados la necesidad de que reactiven los mecanismos binacionales de coordinación, como las comisiones que existieron -entre las fuerzas militares y de seguridad, de vecindad, y de negociación de asuntos limítrofes-, y tratar de que los diputados y congresistas, sobre todo los de la frontera, actúen en esos territorios regionales asumiendo un nuevo pensamiento fronterizo. Igualmente, sobre la urgencia de que los diálogos no se hagan solo desde la dinámica macro-institucional



sino que incluyan territorios periféricos como los fronterizos que, en estados centralistas como Colombia y Venezuela, viven mayores problemas. Por las múltiples interconexiones de los dos países, es decisivo lograr que se estimule la participación de los actores regionales, que la institucionalidad central asuma que necesita conectarse con la dinámica de las sociedades locales, en especial en las zonas fronterizas, que no siga viendo las fronteras de manera abstracta, lejana, conflictiva sino como potenciales espacios para que fluya la interconexión acompañada por las instituciones y la sociedad. De lo contrario, los actores armados irregulares capitalizan la situación a favor de la guerra y la ilegalidad -que sin duda existen realmente-, pero que a eso no se reducen las relaciones locales y menos las de las comunidades como lo enfatizan los gobiernos centrales. Es necesaria la articulación para la vida en su conjunto.



5 RECONSTRUCCIÓN DE LA RELACIÓN Y DE LA INSTITUCIONALIDAD BINACIONAL



En este quinto eje, en el que se han desarrollado las conversaciones en eventos organizados o donde participa PCCV, académicas/os, líderes/as sociales y territoriales, se han estimulado el análisis sobre la reconstrucción de la relación colombo-venezolana. Estos análisis y reflexiones generados en el segundo semestre del 2022, se recogen y organizan en los siguientes siete puntos:

- * Cómo inciden los cambios en el contexto internacional.
- * Qué pasos se han ido dando para restablecer la relación binacional.
- * Sobre qué bases se da la reconstrucción de la relación bilateral.
- * Cuáles son y qué implican las distintas vías de reconstrucción de la relación binacional.
- * Cómo revivir el eje comercial en la relación bilateral.
- * Qué sale del diálogo y las propuestas interparlamentarias.
- * Qué otros desafíos conlleva la reconstrucción de la relación.

Mejoramiento del contexto global y regional

A mejorar el contexto binacional que ayude a la reconstrucción de la relación, ha contribuido la modificación paulatina en la política estadounidense, su estilo y contenido, introducidas por la presidencia de Joe Biden, así como la salida del poder de Donald Trump y de sus aliados Iván Duque en Colombia y Jair Bolsonaro en Brasil.

Con todo, se vio la necesidad de entender que se está ante una situación de reconfiguración geopolítica de gran incertidumbre. En el segundo semestre del 2022, fue visible la debilidad de Biden y la difícil situación interna en EEUU. Eso podría jugar a favor de que tenga mayor flexibilidad frente a los cambios políticos en América Latina y para propiciar el mejoramiento de la relación entre Colombia y Venezuela. Pero el aumento de la polarización en la vida política estadounidense, también puede afectar ese proceso de reconstrucción binacional.

Además, se ha expresado una cierta expectativa sobre cómo la



matización de posiciones de gobiernos de la nueva izquierda democrática en América Latina puede ayudar a disminuir la polarización política. Se han hecho referencias al retorno de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia en Brasil, quien en sus anteriores gobiernos trabajó en favor de la cooperación suramericana, a la llegada al poder de Gustavo Petro en Colombia, y sobre cómo pueden impulsar una salida negociada en Venezuela. En sesiones de PCCV se analizó igualmente, cómo la aproximación del gobierno Biden a Venezuela ayuda a ambos países así como a América Latina y al Caribe, a tener un nuevo contexto con miras a la reconstrucción de las relaciones; pero también se vió cómo hay elementos de la encrucijada geopolítica global, que pueden afectar ese proceso de acercamiento regional.

En las sesiones de reflexión binacional se ha discutido sobre cómo ese nuevo contexto internacional incentiva al gobierno de Petro para actuar frente a la situación venezolana. Algunos han señalado que convertirse en un gran promotor o administrador del cambio en Venezuela puede ser parte de un interés de pasar a la historia con significativo liderazgo regional. Otros han mostrado que la condición básica, sobre la cual operaría el gobierno colombiano, es que para que la alternancia sea un objetivo alcanzable, debe ser digerible para Maduro; que el chavismo sea una fuerza política como cualquier otra en Venezuela, lo que implica que no haya grandes dosis de justicia que procese sus responsabilidades, sino que se atienda la necesidad de gestionar un mecanismo que le ayude a Maduro a concretar una “salida digna” y le garantice al chavismo que puede actuar como una fuerza política con los mismos derechos que las demás. Y se añadió que si el gobierno colombiano participa en la búsqueda de una salida negociada a la crisis venezolana, su papel le debe generar algún rédito. Si eso no sucediese y al contrario le creará riesgos en la política colombiana, un sector del gobierno preferirá que no se involucre en asuntos internos de Venezuela.

Asimismo, se mostró cómo los países latinoamericanos y caribeños han vivido de diferente forma e intensidad las consecuencias de las crisis venezolanas y han tenido distintos incentivos en su

aproximación a esa problemática. El nuevo contexto de las Américas puede ayudar al acercamiento hemisférico e incidir en que las crisis en Venezuela se resuelvan de la mejor manera. Pero se vio cómo a eso ayudaría muchísimo que la región reviva espacios multilaterales donde pueda concretar consensos al respecto. Además, se mostró que es el momento propicio para convencer a los gobiernos más importantes de la región, que en lugar de aproximarse al conflicto venezolano con lentes ideológicos, ayuden a reforzar el trabajo conjunto en favor de que gobierno y oposiciones logren una negociación y acuerdo para que Venezuela pueda hacerle frente a la emergencia humanitaria, abra una transición democrática y se comprometa en el proceso de reconstrucción de la relación venezolana-colombiana.

PCCV ha oído y analizado distintas propuestas así como a organismos internacionales y sectores de la sociedad civil regional, que también han pedido que las organizaciones sociales, de derechos humanos y de víctimas venezolanas, tengan la oportunidad de hacer sus propuestas y recomendaciones para las negociaciones entre las oposiciones y de éstas con el gobierno de ese país así como para la reconstrucción de la relación colombo-venezolana con participación de autoridades y actores sociales fronterizos⁴⁹.

Pasos y escollos en el restablecimiento de relaciones

Diversas reflexiones presentadas en sesiones organizadas o donde ha participado PCCV, han mostrado la conveniencia de que en ambos países, en particular, las distintas instancias del Estado colombiano entiendan los cambios en el contexto en las Américas para poder construir una política exterior a partir de los intereses nacionales, que incida positivamente en la resolución de problemáticas fronterizas y en la necesaria reconstrucción de las relaciones con Venezuela, superando no pocos escollos. En esa perspectiva, se ha ido haciendo un seguimiento a la actuación de los

⁴⁹<https://www.eluniversal.com/el-universal/137636/sobre-colombia-y-venezuela>



gobiernos al respecto.

En su campaña para la elección presidencial, Petro comparó a Maduro con Duque⁵⁰, dijo que “pertenece a las políticas de la muerte”⁵¹, de varias formas trató de diferenciarse del régimen hegemónico en Venezuela que llamó dictadura⁵², y destacó que gobernaría solo el periodo para el que fue electo. Tras su elección como presidente, Petro habló con Maduro e informó que darían los pasos para el restablecimiento y “normalización” de las relaciones y la “apertura de la frontera”. Y a Álvaro Leyva, a quien designó como canciller, lo envió al Táchira a reunión con su par venezolano Carlos Farías, y también allí habló con el gobernador de ese estado -quien antes como “protector” (figura que impone Maduro en paralelo a las autoridades electas de oposición) había bloqueado puentes internacionales entre los dos países.

Por su lado, tras el cambio de gobierno en el país vecino, Maduro afirmó: “Tiendo mi mano al presidente Gustavo Petro y al pueblo colombiano para reconstruir la hermandad”, y enseguida nombró como embajador venezolano en Colombia al diplomático Félix Plasencia, quien dijo que su mayor empeño sería tratar de resolver todo lo que está pendiente por la ruptura diplomática entre ambos países, enfocado primero en el funcionamiento de los consulados⁵³. Maduro, además, ordenó a Vladimir Padrino López, ministro de defensa venezolano, contactar de inmediato a Iván Velásquez, nuevo ministro de Defensa colombiano, para restablecer las relaciones militares.

El diálogo entre presidentes y ministros, la designación de embajador de Colombia en Venezuela así como los anuncios de cooperación en asuntos que necesiten coordinación bilateral,

⁵⁰<https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/22/gustavo-petro-anuncio-que-se-com-unico-con-el-gobierno-venezolano-para-reabrir-las-fronteras/>

⁵¹<https://www.semana.com/nacion/articulo/gustavo-petro-nicolas-maduro-pertenece-a-las-politicas-de-la-muerte/202210/>

⁵²<https://www.rcnradio.com/politica/gobierno-de-maduro-es-una-dictadura-que-mata-asegura-gustavo-petro>

⁵³<https://www.youtube.com/watch?v=ndCZnuGfGIk&feature=youtu.be>



significaban un reconocimiento de Petro a Maduro como gobierno del país vecino, aunque no suponían afirmar su legitimidad ni apoyar la manera como Maduro ejerce el poder. Ese reconocimiento a Maduro significaba que Petro desconocía el llamado gobierno interino de Juan Guaidó, quien le dijo a la prensa que no había logrado comunicarse con el nuevo presidente de Colombia⁵⁴. También su vocero Eduardo Battistini dijo entender que no seguiría siendo reconocido como “encargado de negocios” en Colombia, aunque aseguró que el gobierno interino trataría de mantener sus estructuras.

El desconocimiento a Guaidó tenía efectos frente al control de activos como el de Monómeros Colombo-Venezolano, empresa petroquímica filial de Pdvsa, que desde Barranquilla produce insumos agropecuarios y que pasó al interinato en 2019, después de que Duque reconoció a Guaidó como presidente encargado de Venezuela. Cuando Maduro le pidió a Petro que la devolviera, algunos opositores venezolanos dijeron que tenían a su favor la licencia que la Oficina de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos mantenía sobre la empresa y significaba que ese país seguía reconociendo al gobierno interino. Sin embargo, Enrique Sánchez Falcón, procurador designado por Guaidó, expresó que Monómeros “se perdió”, y Luis Fernando Velasco, quien coordinó parte del equipo de empalme de Petro, mostró preocupación con el manejo dado a Monómeros, pues estaba siendo investigada por supuestos hechos cometidos tanto por funcionarios chavistas como por las personas designadas por Guaidó para manejarla. En algún momento, Petro planteó la idea de comprar el 51% de la empresa Monómeros. A finales de agosto 2022, Armando Benedetti embajador de Colombia en Venezuela, en entrevista con Efe, señaló que Monómeros debía volver a manos de Maduro, por ser el único reconocido como presidente de Venezuela por parte del gobierno de Petro, y que la decisión estaba tomada⁵⁵.

⁵⁴<https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220812-guaidó-busca-interlocución-con-petro-tras-acercamientos-diplomáticos-con-maduro>

⁵⁵<https://www.infobae.com/america/venezuela/2022/09/20/el-gobierno-de-gustavo-petro-le-devolvio-el-control-de-la-compania-monomeros-al-regimen-chavista-en-colombia/>



Esos pasos en el restablecimiento de las relaciones binacionales, han tenido otros escollos. Benedetti ha asumido un protagonismo desmedido desde que llegó a Caracas, ha lanzado frases que parecieran más mensajes de acción personal que de gobierno, ha tenido actuaciones inadecuadas que han generado reacciones a ambos lados por sus expresiones de muy dudosa credibilidad sobre la realidad venezolana o colombiana, por su toma de partido en favor del régimen venezolano y de abierto cuestionamiento a la oposición. Así lo hizo, por ejemplo, al promover que Colombia buscara cómo aliviar sanciones impuestas al régimen de Maduro y prometer la eliminación de la petición ante la Corte Penal Internacional de investigarlo por violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en Venezuela; o tras una reunión donde Diosdado Cabello, vicepresidente del PSUV, afirmó que esperaban un cambio radical de la política colombiana y le exigió a Petro la extradición de venezolanos en Colombia. Benedetti le hizo eco a sus distorsiones sobre la situación binacional y negó el éxodo poblacional desde Venezuela, afirmando “Estaremos dispuestos a lo que haya que hacer para parar el éxodo que supuestamente hay”. Aunque Petro lo rectificó y dijo que Colombia garantiza el derecho de asilo y de refugio, esa gran incompreensión y desinformación de problemáticas como la migratoria, también la mostraron los dos cancilleres cuando en su reunión en el Táchira dijeron “Es el momento que vuelvan los migrantes venezolanos a Venezuela”. Todas esas realidades binacionales necesitan otra mirada no simplificadora como la que suelen hacer funcionarios desde ambas capitales y que han vuelto muy contradictorio el restablecimiento de las relaciones⁵⁶.

Algunos venezolanos, en una de las reuniones en las que participó PCCV, señalaron que han visto en la retórica de la narrativa de Benedetti, mucha animadversión hacia Juan Guaidó, pero mostraron que toda la oposición no se reduce a Guaidó, que la reapertura de relaciones también debería ampliar la interacción con las distintas oposiciones pues debe estar dirigida hacia la sociedad civil, los

⁵⁶<https://www.fronteraviva.com/socorro-ramirez-los-gobiernos-centrales-bogota-y-caracas-red-ucen-la-frontera-a-la-rama-limitrofe/>



distintos sectores políticos y los gremios económicos. Hicieron también un llamado al gobierno de Petro para que no se deje restringir sólo al diálogo con el gobierno Maduro.

Además, al comienzo de la presidencia de Petro, diferentes personas colombianas y venezolanas le pidieron respetar los derechos de los diversos sectores venezolanos que se encuentran en Colombia, pues había temor en dirigentes opositores a que se presionara su retorno a Venezuela. Esa petición de respeto a los derechos de los venezolanos en Colombia, ha hecho parte de un llamado más amplio a que el actual gobierno colombiano muestre capacidad tanto de articulación democrática en Colombia como de reconstrucción equilibrada de la relación binacional, y más que construir una alianza total con Maduro, pueda incidir en el régimen venezolano. También ha hecho parte de un llamado a entender qué pasa tanto en el gobierno venezolano como en las diversas corrientes opositoras, que, sumadas, habrían obtenido mayorías en las elecciones regionales de noviembre de 2021; sin embargo, estaban dispersas. De ahí que, desde 2022, algunos sectores opositores han comenzado un proceso de reorganización hacia las presidenciales y con el propósito de participar en la negociación con el gobierno de Maduro a través de la Plataforma Unitaria⁵⁷.

Se ha insistido en que es importante que en Colombia se comprenda en qué consiste ese proceso de negociación, porque con los siete años de rupturas y tensiones no hubo adecuada información. Se debe advertir al nuevo gobierno colombiano, que revise bien las premisas de las que está partiendo para relacionarse con Venezuela, que tenga en cuenta lo que significa la mesa de negociación entre el régimen chavista y las oposiciones, los distintos caminos que se plantean allí, lo que están haciendo la sociedad civil y el sector empresarial en Venezuela. Decisivo poder transmitir esos mensajes desde los medios y las organizaciones de la sociedad civil colombiana para mostrarle al gobierno de Petro que el escenario es mucho más complejo y para que tenga diversos canales de

⁵⁷ <https://razonpublica.com/la-nueva-relacion-colombia-venezuela/>



interlocución con la sociedad venezolana, que alimenten su política exterior e interna.

En varios diálogos de PCCV, también se ha insistido en la necesidad de que el presidente de Colombia demuestra que, a diferencia de su antecesor que se opuso a una salida negociada de las crisis venezolanas, pasa a ser -junto con otros países-, promotor y apoyo efectivo para que las partes vuelvan a la mesa, logren acuerdos y los apliquen. A eso le ayudaría dialogar también con la sociedad civil venezolana, que vincula diversos sectores que luchan por asistencia humanitaria y porque en su país se garanticen los derechos humanos, económicos, políticos y sociales. Es importante que el gobierno de Petro no limite el acercamiento a Venezuela a “normalizar” las relaciones con Maduro, sino que construya estrategias con metas de corto, mediano y largo plazo frente a la complicada situación y ante la inaplazable reconstrucción de la relación de los dos países.

Bases de la reconstrucción de la relación bilateral

Ante los pocos avances logrados en el segundo semestre del 2022 en el proceso de reconstrucción de la relación binacional, se ha reclamado la necesidad de una mirada más profunda de las problemáticas colombo-venezolanas. En efecto, los dos gobiernos nombraron sus embajadores empezando agosto, siete años después de que Maduro ordenara el 9 de agosto del 2015 “cierre de fronteras”⁵⁸. Desde el 26 de septiembre de 2022, comenzó un lento proceso de reapertura de algunos pasos fronterizos. Y aunque en noviembre se reactivó parte de la conexión aérea binacional, el proceso ha sido demasiado lento y lleno de complicaciones.

A esto se añade que muchos sectores en Cúcuta y en San Antonio del Táchira han insistido en la necesidad de precisar las condiciones para el paso de poblaciones, en forma peatonal o en vehículos por los puentes internacionales pues, por falta de claridad, no ha sido muy

⁵⁸<https://www.dw.com/es/colombia-y-venezuela-reabren-la-frontera-restituir-las-relaciones-ser-%C3%A1-m%C3%A1s-arduo/a-63144660>



fluido. De hecho, en la “reapertura de fronteras”, los diez contenedores que cruzaron de Colombia a Venezuela, estuvieron más de una semana paralizados porque no se pudo nacionalizar la mercancía por falta de procesos e instituciones que pudieran realizarlos. Además, no hay infraestructura ni personal preparado para ello en Venezuela, y las estructuras del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat) fueron desmontadas durante la crisis, y no hay planes actuales para resolver esos problemas. Al analizar estas situaciones en esta red y en los grupos de trabajo con interés en la frontera, se insistió en dos cosas básicas. Primero, el establecimiento de condiciones binacionales permanentes para avanzar en áreas temáticas, es decir, tener comisiones técnicas, que puedan enfocarse en los puntos más álgidos del restablecimiento de las relaciones. Y segundo, rescatar el rol protagónico de alcaldes y gobernadores fronterizos en todo el proceso de reconstrucción de relaciones.

También se ha visto con preocupación que los gobiernos no han hecho la plena reapertura de los pasos fronterizos formales cuyo cierre causa mucho daño, ante todo a las poblaciones locales, a personas migrantes y en retorno que se ven forzadas a ir por caminos informales, lo que aprovechan grupos armados irregulares para extorsionarlas. Asimismo, ha estado pendiente la autorización del transporte de mercancías y de pasajeros, en servicio público o en vehículos particulares por los puentes internacionales.

Por todo eso, desde PCCV se ha insistido en que más que “normalizar” las relaciones binacionales -lo que suele referirse a mantener el diálogo entre los gobiernos centrales-, los dos países se aboquen a reconstruir la relación binacional, pues esas rupturas intergubernamentales y “cierres de frontera” generaron muchos daños para ambos lados. Restablecer las relaciones intergubernamentales implica no solo revivir los canales diplomáticos sino también sentar bases sólidas para construir una ruta de acción conjunta frente a las realidades y desafíos fronterizos y transfronterizos, con participación de autoridades locales y de



sectores económicos, comerciales y sociales⁵⁹.

Esa reconstrucción implica no sólo el nombramiento de embajadores y la indispensable comunicación entre los gobiernos centrales sino también la urgente reapertura y actualización del sistema consular de los dos países, crucial para que varios millones de personas en ambos países logren procesar su situación ciudadana. Venezolanos/as que han emigrado, están en tránsito o buscan refugio en Colombia, colombianos/as retornados/as y quienes viven en Venezuela, población binacional, o quienes necesitan pasar con frecuencia al otro país, requieren contar con atención consular mediante la cual puedan lograr sus documentos de identidad y realizar todos los trámites para el acceso al empleo, a servicios y al aprovechamiento de oportunidades, así como al ejercicio de distintos derechos. Preocupa que no se vea esa reapertura consular como una base esencial para la necesaria reconstrucción de la relación binacional.

Varios participantes en sesiones de PCCV han señalado que las demoras se producen mucho más al lado venezolano de la frontera, y que diversos tipos de trámites resultan mucho más lentos, engorrosos y centralizados que del lado colombiano. Entre las respuestas a esas inquietudes, varios académicos y parlamentarios insistieron en que el tránsito entre los dos países, la apertura de cuentas bancarias, la nacionalización de mercancías, etc., se verían facilitados si, por ejemplo, Venezuela retorna a la CAN y en ese marco retoma la integración binacional.

También en encuentros y foros de PCCV, diversos actores locales han abordado asuntos claves para sentar sólidas bases en la reconstrucción de las relaciones binacionales, en particular en la frontera: -cómo superar las graves situaciones de inseguridad en especial en regiones como Arauca, Catatumbo y Perijá; -cómo defender los derechos humanos y construir la paz; -cómo estimular

⁵⁹<https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/la-nueva-relacion-entre-colombia-y-venezuela-696079>



procesos que generen empleo y estimulen el desarrollo económico con la participación de gremios económicos y población de la frontera; -cómo lograr interconexión entre ambos países en la lucha contra la pobreza, por la protección ambiental, etc.

En todas las reuniones se ha insistido en la necesidad que los gobiernos no reduzcan el restablecimiento de relaciones a la imprescindible comunicación entre los poderes centrales, sino que, al mismo tiempo, asuman que el proceso de reconstrucción de la relación colombo-venezolana, implica revivir la institucionalidad binacional con participación de autoridades y diversos sectores fronterizos así como de cámaras de comercio, gremios económicos, y redes académicas y sociales que han ayudado a fortalecer vínculos positivos. Así, no sólo se recuperan las relaciones político-diplomáticas y estatales sino también se fortalecen los nexos comerciales, culturales, sociales y familiares entre ambos pueblos. La fundación Ebert -Fescol en Colombia, Ildis en Venezuela han mostrado interés en profundizar las relaciones entre las sociedades civiles de ambos países, entender sus dinámicas, afianzar el trabajo en cada lado para que contribuyan de manera binacional a la reconstrucción de relaciones⁶⁰.

Como sugerencia adicional, la red ha pedido a los gobiernos de Colombia y Venezuela una gran sobriedad frente al vecino y la renuncia a la diplomacia del micrófono de tal forma que no afecten los procesos necesarios para rehacer los nexos entre los dos países. Igualmente, ha recomendado que no se intente resolver en forma aislada ninguno de los problemas binacionales sino que incorporen a todos los actores posibles de ambos lados y en la región fronteriza, con el fin de que incidan en una completa reconstrucción de la relación, a partir de la identificación de ejes donde se puedan concretar nuevos consensos.

⁶⁰https://twitter.com/fundacionFESCOL/status/1574541853482921984?t=3Pq5Mmzx-eyyb_DH LHos1Q&s=08



Distintos canales de la reconstrucción de la relación binacional

Varios sectores que intervinieron en sesiones de PCCV, insistieron en que los gobiernos de Colombia y Venezuela deberían demostrar que no se está simplemente en una “normalización” de la relación por proximidad político-ideológica, o por interés de uno u otro gobierno, sino en la reconstrucción de la relación porque son dos países estrechamente articulados que necesitan hacer fluir todas sus relaciones para garantizar las mejores condiciones para sus poblaciones⁶¹. Insistieron en que hay otra franja crucial en la que cada uno debe ayudar al otro. Colombia debe apoyar el proceso de acercamiento, diálogo y negociación entre los sectores de oposición y de estos con el régimen imperante en el país vecino. A su vez, Venezuela debe contribuir a que Colombia construya paz, a que el ELN se disponga a negociar la terminación de su resistencia armada, a que se pueda lograr la desmovilización de las distintas disidencias del Acuerdo con las exFarc, y a someter a los otros grupos armados irregulares que también actúan a ambos lados de la frontera.

Otra base esencial de la reconstrucción de la relación es su reinstitucionalización en sus múltiples dimensiones. Colombia y Venezuela tuvieron una institucionalidad muy fuerte que proveía distintos vínculos que hay que revivir para manejar la vecindad, dado que por su intensidad y complejidad requiere coordinación permanente⁶². Funcionó la Comisión Binacional Fronteriza (Combifron), que sirvió de espacio de diálogo de las fuerzas militares de ambos lados, de revisión de asuntos de seguridad ciudadana, y de generación de confianza mutua entre los dos Estados, esencial para que las interacciones faciliten una articulación positiva. También operó la Comisión Negociadora (Coneg), encargada de los asuntos limítrofes. Además, actuó la Comisión Presidencial de Integración y

⁶¹ <https://www.laopinion.com.co/frontera/para-reconstruir-las-relaciones-con-venezuela-se-necesita-rehacer-todo-lo-que-la-ruptura>

⁶² <https://www.elespectador.com/mundo/america/la-frontera-entre-colombia-y-venezuela-no-es-como-una-cremallera-socorro-ramirez-noticias-hoy/>

Asuntos Fronterizos (Copiaf), conocida como Comisión de Vecindad, que acordó no reducirse a reuniones en Bogotá y Caracas, sino que el primer día de sus sesiones lo dedicaba a escuchar a los gobernadores, alcaldes, redes u organizaciones sociales, sectores locales, y así sus reuniones circulaban a uno y otro lado de la frontera, desde la Amazonia hasta La Guajira. Y, en la década de los 90 se creó el Consejo Colombo Venezolano de Gobernadores Fronterizos, las 11 autoridades tenían reuniones permanentes que se convirtieron en referente local y regional. Revivir esa institucionalidad para manejar la vecindad, demostraría que los dos Estados están dispuestos a procesar y atender la complejidad de la relación⁶³.

El procesamiento conjunto de asuntos ambientales, constituye otro de los ejes y vías que ayudan a la reconstrucción de la relación binacional. Los dos países comparten importantes ecosistemas, algunos declarados parques nacionales a cada lado, pero que requieren coordinación para su cuidado y protección. De hecho, como se ha señalado, cuando hubo un grave problema de contaminación ambiental a ambos lados en un ecosistema compartido en el Perijá, en medio de la tensión entre los centros políticos de los dos países, las gobernaciones de Norte de Santander y del Táchira, tomaron una iniciativa para hacerle frente a esa problemática compartida. La mesa ambiental conjunta que convocaron, además de haber sido muy eficaz en la solución del problema, logró sentar a los dos gobiernos nacionales en medio de su tensión en 2020, a participar de ese proceso de cooperación en lo ambiental, generado por las autoridades locales. PCCV tuvo la oportunidad de apoyar ese proceso.

Además, un estudio de *Crisis Group*, que fue presentado en una sesión con PCCV, mostró cómo el conflicto armado, por ejemplo, en zonas del Catatumbo, ha afectado gravemente el medioambiente por ataques que provocan derrames petroleros en ríos y quebradas que desembocan en el lago de Maracaibo. Ese mismo problema de

⁶³<https://www.youtube.com/watch?v=NbeAL8QDvpl>



seguridad sucede en otros ámbitos fronterizos y también se convierte en un problema ambiental binacional. Y se planteó que puede ser interesante analizar el concepto de parques binacionales de paz como un mecanismo para generar interés común de resguardar los ecosistemas compartidos, acordar cómo proteger el medioambiente donde hay grupos armados y economías ilícitas en la frontera, y bajar fricciones al respecto entre ambos países.

Todos esos vínculos contribuyen a reconstruir las relaciones binacionales más allá de la posición político-ideológica de cada gobierno y ayudan a cada lado a construir una política de Estado que permita mantener buenas relaciones binacionales, independientemente de la ideología de cada gobierno y de coyunturas o situaciones especiales. Por ejemplo, se vio cómo el impacto de la pandemia habría sido menor si una coordinación entre ambos estados a escala nacional y local hubiera permitido procesar en forma conjunta asuntos de salud y si se hubiera entendido que los únicos beneficiados del cierre de los pasos fronterizos formales son los grupos criminales. Hay otros problemas de seguridad en la frontera colombo-venezolana, asociados a conflictos medioambientales -que pasan por economías ilícitas, por ejemplo, de minería ilegal y contrabando de gasolina- así como a la presencia y acción de grupos armados irregulares, que constituyen asuntos concretos a procesar en forma coordinada.

Otro carril esencial de reconstrucción de la relación es el que procesa asuntos de seguridad. Por eso fue un buen mensaje de cooperación, el que generó la reunión entre los ministros de Defensa de Colombia y Venezuela en septiembre 2022, poco antes de la reapertura de pasos fronterizos formales, así como su acuerdo de crear una mesa de diálogo liderada por sus viceministros para buscar solución a problemas de seguridad local en los dos países. Procesar asuntos de seguridad que afecten las zonas fronterizas requiere también, reconstruir la confianza que existió entre las fuerzas militares y de policía, colombianas y venezolanas, y permitió su cooperación binacional durante muchos años.



Se han hecho anuncios públicos del restablecimiento de la cooperación militar, expresados por el ministro de la defensa venezolano, quien indicó que Maduro le había dado instrucciones de restaurarla. Eso no es tan fácil dado que se trata de un tema muy delicado sobre el que no ha habido acuerdos continuos de cooperación en seguridad y defensa en 20 años, y genera interrogantes la actuación en Venezuela del ELN, las disidencias y otros grupos armados irregulares colombianos. Se ha mostrado que hay enormes dilemas para la cooperación militar, entre otras cosas, dada la parálisis de la Combifrom y la Copiaf, que llegaron a manejar cerca de 80 temas puntuales sobre problemáticas de seguridad fronteriza. Por esas y otras razones habría que buscar, en lo posible, el restablecimiento de mecanismos como esos que de forma permanente hagan un seguimiento a las relaciones entre Colombia y Venezuela. Esto ayudaría a que la comunicación entre Petro y Maduro lleve las relaciones binacionales a un marco institucional que genere otra dinámica de su reconstrucción.

La política que el gobierno de Petro ha llamado Paz Total es otro medio esencial para la relación binacional, en sus tres ejes. Primero, la implementación del Acuerdo de Paz con las exFARC, con una apuesta muy fuerte de desarrollo que estimule la reforma rural integral, la solución al problema de las drogas, la construcción de paz territorial, dimensiones esenciales para generar condiciones indispensables para una paz estable y duradera. Segundo, a Colombia le interesa el apoyo que pueda dar Venezuela a las negociaciones con el ELN, dado que ese grupo actúa como guerrilla binacional; así como los procesos que adelanta el gobierno de Petro con grupos disidentes de las exFarc ante los cuales es también esencial la presión que pueda hacer Venezuela para que abandonen la acción armada en su territorio. Y tercero, lo que se ha llamado una política de acogimiento de los grupos y estructuras criminales, algunos de los cuales actúan en los dos países. Todos esos ejes se ven apoyados por la política exterior para la paz, con su dimensión regional en la que se enmarca la relación con Venezuela. El concepto de Paz Total también está alineado con el desarrollo de la frontera, y tiene una visión global, como lo mostró Petro en su discurso ante



las Naciones Unidas, en septiembre 2022, donde relaciona el problema de la deforestación con el consumo de drogas, la violencia y el conflicto armado⁶⁴.

Igualmente, se ha visto como otro medio muy positivo, que, en la perspectiva de reconstrucción de la democracia y el respeto de los derechos humanos, el presidente Petro haya llamado a Venezuela a regresar a la CAN, a la OEA y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). De igual modo, que haya mostrado que eso también ayuda a restablecer la relación binacional pues muchas de las regulaciones de esos organismos regían distintos procesos de la intensa vecindad colombo-venezolana, que aplicaban la normatividad de entidades como esas. Aunque desde el gobierno venezolano se asocia la salida de esos organismos, a bloqueos y sanciones, no fueron medidas adoptadas por ninguna de estas entidades las que llevaron al retiro de Venezuela de esos espacios multilaterales sino que fueron decisiones unilaterales tomadas por el gobierno bolivariano de salir de la CAN, la OEA y la CIDH.

En el debate se mostró que para que el chavismo acepte hablar de derechos humanos, hay que ampliar el marco temporal, que incluya víctimas y victimarios de otros momentos políticos de Venezuela. Además, se señaló que causó mucho revuelo que desde la cancillería colombiana decidieran salirse de una sesión de la asamblea de la OEA y no decir nada sobre la situación de derechos humanos en Nicaragua. Y como ese tema será muy duro en el proceso de restablecimiento de las relaciones con Venezuela, se preguntó si hay estrategias para evitar que suceda otro tanto y para lograr que en el restablecimiento de relaciones con Venezuela, su gobierno se comprometa con la defensa de los derechos humanos.

Asimismo, se ha visto que es un carril crucial, el que ha señalado el presidente Petro al mostrar la necesidad de aprovechar la oportunidad que se ha abierto con el cambio que desde Estados Unidos se dio sobre Venezuela, para que la región active diversos

⁶⁴<https://www.youtube.com/watch?v=ndCZnuGfGIk&feature=youtu.be>



apoyos a los diálogos reanudados por el gobierno de Maduro y la Plataforma Unitaria de oposición, en noviembre del 2022, en la Ciudad de México, luego de haber sido suspendidos en octubre 2021. Al mismo tiempo, desde distintos sectores de los dos países se han hecho llamados a que gobierno y oposición apliquen el acuerdo humanitario alcanzado, desarrollen los puntos de la agenda del Memorando de Entendimiento firmado en agosto de 2021 y transformen esos diálogos en un proceso formal de negociaciones que permitan una transición democrática y la reconstrucción de Venezuela.

Revivir el eje comercial en la relación bilateral

Los nexos económicos binacionales han sido cruciales. Cada país ha sido el principal socio comercial del otro por muchos años. En el marco de la CAN, Colombia y Venezuela vivieron una relación muy productiva, mantuvieron un crecimiento sostenido, una balanza comercial equilibrada, generaron 1'150.000 empleos, lograron gran complementariedad económica, en una integración que fue muy relevante no solo para las principales ciudades de ambos países sino para las zonas fronterizas, y los convirtió en los socios más dinámicos de la CAN entre 1996 y 2006, cuando Venezuela se retiró. Luego, la ruptura de relaciones intergubernamentales y el cierre de los pasos fronterizos formales, han hecho un daño demoledor a los nexos comerciales. Hay temas económicos y aduaneros cruciales a resolver, así como deudas pendientes de Venezuela al comercio colombiano y se ha insistido en que la reconstrucción de la relación atienda ese acumulado para que la industria y el comercio puedan generar empleos y ofrecer bienes y servicios en las mejores condiciones⁶⁵. Sería importante incentivar proyectos de infraestructura, revivir la institucionalidad, a eso y a reconstruir las relaciones binacionales ayudaría el reintegro de Venezuela a la CAN. Así lo está reclamando la dinámica binacional.

Es importante resaltar cómo los empresarios, los gremios

⁶⁵<https://www.youtube.com/watch?v=NbeAL8QDvpl>



económicos, las cámaras de comercio nacionales y fronterizas han venido desarrollando muchas iniciativas para ayudar a crear condiciones tanto hacia la reconstrucción de la relación binacional como en la perspectiva de revivir los múltiples nexos entre los dos países. De hecho, en la pandemia, construyeron protocolos de bioseguridad, durante siete años de tensiones y rupturas, se han reunido muchas veces -por ejemplo, en Cúcuta el 18 de agosto 2022, lo hicieron, además, con autoridades locales-, han mostrado la urgencia de restablecer las relaciones y de reabrir todos los pasos fronterizos formales, de hacerle frente común a problemas económicos, sociales y de seguridad. Han desplegado una hoja de ruta para reactivar el comercio binacional, la complementariedad y la integración económica, y han mostrado que existen tratados y acuerdos que lo posibilitan, que las industrias cuentan con capacidades y recursos para esos fines. Han ayudado a que desde Venezuela se renueven las autorizaciones para el transporte de carga, y que Colombia ratifique el Acuerdo Binacional del Transporte⁶⁶. También han mostrado que -pese a cierres y rupturas-, entre 2021 y 2022, el comercio binacional ha crecido 77%, las exportaciones colombianas hacia Venezuela han aumentado 69% y las importaciones 63%, que la frontera es un polo de desarrollo económico y hay que impulsarlo en departamentos y municipios fronterizos aprovechando la transición de gobierno en Colombia y su disposición a la reapertura.

Los gremios económicos y las cámaras de comercio de la frontera, han sido un medio fundamental para avanzar en la reconstrucción de la relación binacional. De hecho, insistieron en la urgencia de la reapertura de los pasos fronterizos mostrando tanto la experiencia de esa integración mutuamente ventajosa que existió -hay que recordar que en 2008, el comercio alcanzó 7.200 millones de dólares, pero se derrumbó tras el cierre de algunos pasos fronterizos en 2015 y su clausura total en 2019-, como los beneficios para la economía de los dos países si lograban reactivar enseguida los

⁶⁶<https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/revivir-la-institucionalidad-binacional-es-el-reto-con-la-apertura-de-los-pasos-fronterizos/>

intercambios comerciales⁶⁷. Además de señalar su disposición compartida a reactivar el comercio, pidieron que se retomaran los intercambios energéticos binacionales, tanto en envío de gas venezolano a Colombia como de inversiones del sector eléctrico de empresas colombianas para proveerse de energía venezolana⁶⁸.

Resulta crucial que pueda revivirse el tema comercial, que generó a ambos lados muchos empleos y dinámicas positivas. Cada economía está en una situación distinta, el 80% del comercio ha estado saliendo del lado colombiano. Sin embargo, como han demostrado los gremios económicos, en varios casos, esos intercambios han permitido muchas posibilidades, que pueden revivirse con procesos productivos a desarrollarse de manera conjunta como, por ejemplo, que empresarios venezolanos usen servicios del lado colombiano para reactivar parte de sus iniciativas. Está también la discusión sobre la precisión de certificados de origen y sanitarios desde Venezuela, para reactivar las dinámicas de intercambio y garantizar un control trasfronterizo. Por fortuna ha habido un diálogo muy fluido entre las cámaras de comercio y los gremios económicos de los dos países.

Clave la decisión del gobierno de Petro de nombrar como ministro de Comercio, Industria y Turismo a Germán Umaña, quien tiene el mayor conocimiento y experiencia pues fue durante mucho tiempo presidente de la Cámara de Comercio Colombo-Venezolana, y ha mostrado que, aunque el comercio binacional en el primer mes de la reapertura apenas aumentó 200 millones de dólares, es de esperar que a diciembre llegue a más de 1.000 millones, lo cual implica hacerle frente común a problemas complejos de la frontera. La TV colombiana mostró cómo, aún al final de 2022, los puentes binacionales seguían experimentando muchas dificultades para el tránsito de personas y el paso de vehículos, a pesar de que el día de la reapertura se mostraron tractocamiones cruzando algunos

⁶⁷<https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/las-claves-de-la-reconstruccion-de-la-relacion-con-venezuela/>

⁶⁸<https://www.elobservador.com.uy/nota/colombia-y-venezuela-reabren-frontera-como-primer-paso-para-restablecer-relaciones-comerciales-y-diplomaticas--2022917123124>



puentes⁶⁹. Para profundizar esos asuntos surgidos en diversas sesiones, PCCV oyó a los presidentes de las cámaras de comercio de ambos países. Sus intervenciones se presentan a continuación.

La presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio Colombo-venezolana (CCV), María Luisa Chiappe, mostró cómo desde la CCV ven buenas perspectivas de recuperación del comercio binacional. Los últimos siete años fueron muy traumáticos para Venezuela por una grave recesión, con caídas del PIB del 28 y 30% en 2018 y 2019, respectivamente. La economía venezolana ha estado debilitada no sólo por el cierre continuado de la frontera, sino también por la falta de demanda. En los dos últimos años se ha visto alguna recuperación. En 2021, la economía creció casi un 7%, con estimaciones de crecimiento del 10% para 2022, y del 8% para el 2023, hechas por entidades como el Fondo Monetario Internacional (FMI). De todas maneras sigue habiendo una gran diferencia en el PIB actual, el de Colombia es hoy cuatro veces mayor que el de Venezuela. En términos comerciales, habrá un resurgimiento de la economía venezolana, pero no se puede esperar por ahora que se aproxime a los intercambios del 2008, de 7.200 millones de dólares.

La CCV busca que el comercio sea equilibrado entre ambos países, pero el desequilibrio -que puede percibirse en datos del 2000 al 2020-, ha sido inevitable por la estructura productiva de cada país. El principal sector productivo de Venezuela seguirá siendo el petróleo por mucho tiempo, pero Colombia no compra petróleo. El comercio de Colombia con Venezuela tiene una particularidad que no tienen las relaciones comerciales con EEUU o con Europa, donde prevalecen las exportaciones de materias primas básicas -productos de minería y petróleo-. El mercado venezolano es de valor agregado para la industria manufacturera colombiana, que incorpora materias primas y empleos nacionales.

Comparado con las épocas de grandes exportaciones entre 2006 y 2009, el comercio entre ambos países ha sido muy bajo en los

⁶⁹<https://diariodelhuila.com/colombia-venezuela-tendiendo-puentes/>



últimos años, desde Colombia de 200 millones de dólares cuando había alcanzado casi 6.000 millones de dólares. Satisface la recuperación pero no hay que perder de vista que todavía es un comercio incipiente. Hasta septiembre de 2022, fueron 457 millones de dólares en exportaciones, con importaciones desde Venezuela que apenas llegaron a los 58 millones de dólares. Los principales sectores que participan en las exportaciones hacia Venezuela son los de alimentos, productos químicos, agropecuarios y materias plásticas. Curiosamente, también está la fundición de hierro y acero, lo que refleja el deterioro de la industria siderúrgica venezolana. Entre los productos exportados sobresalen las grasas y aceites vegetales, con una gran producción de aceites a ambos lados de la frontera. También la confitería, plástico, empaques de papel y cartón, fertilizantes, combustibles, aceites minerales y productos farmacéuticos. Se destaca el valor agregado del comercio de manufacturas entre ambos países, que se debe preservar. Inclusive en la CAN se trató de establecer un mercado de manufacturas significativo, que terminó siendo de más de 50% dado el que ya existía entre Colombia y Venezuela.

Los alimentos, los productos de la industria química y las confecciones son sectores con potencial y oportunidades en la reconstrucción de la relación binacional. Sin embargo, la canasta exportadora a Venezuela ha cambiado, ganando espacios de participación países como China y Brasil. En las épocas de bonanza comercial los principales proveedores de Venezuela fueron, en orden de importancia, EEUU, Colombia, Brasil y China. Hoy, China es el principal proveedor, seguido por EEUU, Brasil, y Colombia en cuarto lugar (pasando del 13% al 5%). A esa situación se debe enfocar la política comercial, pues hay expectativas entre distintos sectores industriales de que ese mercado se va a recobrar. Hablando en términos de productos y mercados, China es un gran competidor para Colombia, sustituyó en buena parte el mercado de confecciones, muy difícil de recuperar por los costos de producción mucho menores que los de Colombia; eso mismo sucederá con otros productos, como por ejemplo, productos de marroquinería.



Aunque la destrucción del aparato productivo venezolano es previa a las sanciones genéricas, estas son un obstáculo significativo, que afectan también la reconstrucción de la infraestructura en Venezuela, como el sector eléctrico o las industrias. Si bien es cierto que la industria colombiana es la protagonista de la relación comercial, no hay que olvidar que cadenas productivas, como la petroquímica, la siderúrgica metalmecánica y la automotriz de autopartes que fueron ejes de la relación comercial binacional, serán muy difíciles de recuperar mientras haya sanciones. El empresariado colombiano, tanto el sector privado como el público, podría jugar un papel interesante para ayudar a reconstruir el sector eléctrico de Venezuela, pero las sanciones no permiten la participación de aquellos países que las han acatado, incluyendo Colombia. Tanto la reconstrucción de la infraestructura venezolana, como en alguna medida del comercio binacional, pasan por el éxito del diálogo entre el gobierno y la oposición. De lo contrario, las sanciones seguirán siendo limitantes y amenazantes.

El acuerdo de alcance parcial que suscribieron ambos países en 2011, no es suficiente para el futuro de las relaciones comerciales. Es un acuerdo muy débil comparado con los que hubo en la CAN con gran riqueza normativa y fortaleza para sustentar el comercio entre ambos países. Habrá que materializar el reingreso de Venezuela a la CAN para poder tener toda la riqueza normativa y la seguridad institucional que brinda en asuntos comerciales; a eso hay que orientar todos los esfuerzos. Celebrar esa recuperación -así sea parcial- de la economía venezolana, no impide ver que va a depender, irremediablemente, de la industria petrolera y de la posibilidad de exportar petróleo. Ese renacer se debe básicamente al conflicto entre Rusia y Ucrania, a la necesidad estadounidense de sustituir las importaciones petroleras desde Rusia hacia Venezuela. Esa coyuntura abre una puerta de rescate del comercio binacional.

El presidente ejecutivo de la Cámara de Integración Económica Venezolana Colombiana (Cavecol), Carlos Luna, mostró cómo entre 1996 y 2003, la balanza y el intercambio comercial binacional estaba impulsado, en buena parte, por las exportaciones



venezolanas. En 2001, comenzó a cambiar cuando las importaciones desde Colombia empezaron a superar las exportaciones venezolanas. Entre 2006 y 2009, se alcanzó el máximo de ese intercambio, apalancado por las importaciones desde Colombia. Si se compara enero-septiembre 2021 con el mismo período en 2022, se observa una tendencia creciente superando los niveles del 2021, en 87%, las importaciones venezolanas que se hacen desde Colombia sostienen y mantienen el intercambio comercial de 513 millones de dólares. El crecimiento de las exportaciones venezolanas es de 14 a 16% en esos dos años respectivamente, lo que indica que la economía venezolana sigue siendo muy pequeña y contraída comparada con la colombiana y que esa contracción es previa a las sanciones. Venezuela exporta hacia Colombia principalmente materias primas, productos químicos inorgánicos, plásticos y manufactura, aluminios y productos siderúrgicos. La canasta de importación de Colombia es más diversificada, con mayor valor agregado, énfasis en azúcares y artículos de confitería. Hay un crecimiento en las exportaciones de 2019 a 2021, que alcanza los 69.36 millones de dólares, es significativo, aunque sigue siendo pequeño, asociado al comportamiento del PIB venezolano que, según el FMI, está creciendo a modo de rebote y estima será del 1.5%, el Banco Suizo lo calcula en 20%, la Comisión Económica para América Latina en 10%, y el Banco Central de Venezuela dice será del 18.7%.

A partir de la victoria de Petro en Colombia, ha habido señales muy positivas, encuentro y convergencia entre el gobierno colombiano y el venezolano, especialmente en una agenda que contempla restaurar las relaciones diplomáticas y consulares, los lazos comerciales, un nuevo impulso al flujo de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial, y la reactivación de los espacios de concertación entre los dos países. Se espera que se renegocie el Acuerdo de Alcance Parcial N° 28, que en su momento se hizo a espaldas del sector privado venezolano y que cercenó la posibilidad de que existieran recomendaciones respecto a las mejores alternativas, lo que generó desequilibrios en la relación comercial binacional. Con este proceso, se presenta ahora una ventana de oportunidad en el



relanzamiento del intercambio comercial formal y de inversiones recíprocas, sobre la base de la complementariedad. Cuando se cerró la posibilidad de comercio con Venezuela, Colombia trató de firmar tratados de libre comercio con muchos países de occidente, intentando buscar una economía que le resultara tan complementaria como la venezolana.

Entre los sectores que más se beneficiarían de este intercambio se encuentran los suministros industriales, los equipos de transporte, los bienes de capital, alimentos y bebidas, y los combustibles y lubricantes. Esto depende de la voluntad política de los gobiernos, que se espera sea estable para enviar señales de confianza y certidumbre a los mercados internacionales y a los inversionistas, que fortalezcan la relación venezolano-colombiana. Hay áreas de oportunidad en el restablecimiento de los canales de comunicación, que permiten la reinstitucionalización en un entorno complicado de comercio exterior en Venezuela, en la menor complejidad de muchas de las operaciones terrestres de ese comercio exterior, e identificando brechas en los esfuerzos para garantizar un comercio legal y equilibrado. Todo esto permitirá lograr estabilidad, disminuir distorsiones y combatir el contrabando.

A pesar de tener una economía pequeña, Venezuela representa una oportunidad para Colombia en cuanto a bienes para cubrir la oferta de alimentos, bebidas, medicamentos, insumos industriales y agrícolas, juguetes, productos para mascotas y equipos tecnológicos. Todo ello mediante un proceso de participación en la economía venezolana que necesita inyección de dinero a través de mecanismos de inversión extranjera directa y del mercado de valores. Otras áreas de oportunidad para los servicios colombianos en Venezuela son las ventas al por menor, el turismo especialmente en la zona de frontera (por ejemplo, en el corredor Mérida-Táchira-Santanderes), la energía eléctrica, el transporte terrestre y la logística, los servicios de conocimiento. Es fundamental que haya un esfuerzo de ambos gobiernos para mejorar las condiciones y situaciones de seguridad, y de presencia de cada Estado, en su lado de la frontera.



Pese a haber buenas perspectivas, solamente el 10% de la población venezolana -los estratos A y B, que corresponden a la clase alta y a la media alta, con ingresos mensuales mayores a 2.000 dólares y entre los 500 y 2.000 dólares, respectivamente, que equivale a 2.700.000 habitantes-, es la que podrá soportar el consumo de productos colombianos. Los estratos C, D y E tienen mucha más dificultad para adquirir productos. Hay que trabajar en la comprensión de las capacidades productivas y en la recuperación de la complementariedad de las cadenas binacionales. Allí, CCV y Cavecol han trabajado de la mano del Banco de Desarrollo de América Latina, para estudiar las cadenas de valor binacionales, la promoción del comercio formal, la lucha contra el contrabando, la implementación de un sistema expedito de medios de pago, y la comprensión del alcance de las sanciones en Venezuela.

Como hoja de ruta hay que avanzar progresivamente en la reinstitucionalización de la relación. Primero, con una reforma del Acuerdo de Alcance Parcial N° 28, que dará un marco referencial importante y una recuperación de la confianza. A mediano plazo debe negociarse un acuerdo más amplio de complementación económica, y al mismo tiempo trabajar en otro de promoción y protección de inversiones. Además, suscribir un acuerdo para evitar la doble tributación en impuestos sobre la renta. Y finalmente, trabajar en función de aprobar, a ambos lados de la frontera, un acuerdo sobre el transporte internacional de carga y pasajeros por carretera entre Colombia y Venezuela, que ya está suscrito por la Asamblea Nacional venezolana pero que debe ser aprobado por el Congreso colombiano. Todo eso ha ido generando pasos importantes que permitirían, a largo plazo, el retorno de Venezuela a la CAN.

Los mercados para ambos países son muy significativos, ya sea en importaciones o exportaciones. Que se pueda volver a tener un intercambio libre implica beneficios para las industrias y los comercios en ambas economías. En cuanto a la regularización institucional, incluso antes de que se rompieran las relaciones binacionales había muchas dificultades en medios de pago que



frenaban el comercio. Ahora se espera replicar medidas modernas que se utilizan con otros países, distintas al pago anticipado que suele ser complejo. La reapertura también debería considerar el libre tránsito de trabajadores especializados, puesto que para la industria es muy importante contar con personas y empresas que presten servicios tanto en Colombia como en Venezuela. La complementariedad ayuda a la integración, aprovechando la cercanía de ambos países.

Sobre los recursos humanos, Colombia ha recibido un flujo migratorio desde Venezuela bastante importante en los últimos años, que, desde el punto de vista empresarial, debe ser visto como una oportunidad; la población venezolana que está en la costa caribe colombiana, es altamente capacitada; Colombia y Venezuela tienen una gran oportunidad también en el Caribe, por ser economías más grandes que la mayoría de las de los países de la región para prestar servicios y productos en un mercado común. Hace 10 o 15 años, ambos países se complementaban en la industria del cemento para las islas del Caribe, por ejemplo, pero hoy esos espacios de mercado han sido ocupados por otras economías como las de México y Turquía.

Si bien desde Cavecol se es partidario de no hacer parte del debate político, hay señales que indican un cambio sustantivo sobre un proceso de transición. Hay que recordar que Venezuela se dirige a un período electoral en 2024 y 2025, que puede suscitar algún tipo de transición, y una de las grandes prioridades del gobierno nacional es la búsqueda de legitimidad, por lo que necesita reconducirse por senderos democráticos, plenamente admitidos y aceptados por la comunidad internacional. Además, se debe aprovechar la coyuntura del manejo de la política de EEUU hacia Venezuela en una dinámica de soft-power, donde pareciera que hay un reconocimiento tácito de que la estrategia de presión no dio resultados. Hay que entender también que producto de la reciente crisis económica en Venezuela, el 100% de las importaciones del país son financiadas por el sector privado. Esto es una ventana de oportunidad para el gobierno colombiano, para el libre juego de la oferta y la demanda, para no



cercenar el mercado en Venezuela enviando señales claras, de certidumbre, de seguridad e institucionalidad, que le ayuden a legitimarse. Pareciera que la élite gobernante venezolana entendió, que el mercado y el sector privado son necesarios, aunque está por verse si también entiende la importancia de contar con reglas de juego transparentes.

Lo que puede jugar un papel preponderante son los costos de transporte, de encadenamientos y los derivados de las cadenas de valor global. Es más sencillo, económico y factible negociar y comerciar con un país vecino que con uno que está al otro lado del mundo. Si bien la ONU ha indicado que habrá una paulatina recuperación del comercio marítimo internacional, el conflicto entre Rusia y Ucrania y la recesión económica en China han generado un golpe significativo al comercio internacional global. En ese contexto, la complementación económica entre Colombia y Venezuela con el conocimiento mutuo y de sus patrones de consumo, puede servir para suplir la oferta china en nuestros mercados.

No es que en los últimos 22 años los colombianos hayan permanecido dormidos, sin enterarse de la realidad política de Venezuela, pero hay que tener una visión prospectiva de los escenarios y oportunidades que se pueden abrir en el horizonte, respecto de una relación binacional con gran potencialidad, más allá de las circunstancias políticas que puedan existir. Hay incertidumbres y retos, pero hay que pensar cómo superar las limitaciones de un contexto nacional, binacional e internacional complejo. Existen ansias, expectativas y solidaridad entre ambos países para hacer negocios y para reconstruir un tejido social que no ha desaparecido.

Queda mucho por hacer. Se sabe de las limitaciones, problemas y obstáculos existentes. Es importante reunir nuevamente a los sectores productivos venezolanos para construir una oferta exportable. No es lo único que se necesita, pero hay que empezar con algún paso, y atender grandes retos, como recuperar la confianza, la estabilidad y la institucionalidad en el proceso económico y político.



Además, se requiere tratar de reeducar a los actores económicos y sociales en el sentido de revertir el comercio informal hacia la formalidad. Mientras proliferen la informalidad y el contrabando, se alimentan los procesos irregulares y la violación de los derechos humanos.

Diálogo y propuestas interparlamentarias

Se escuchó igualmente a miembros de la ANV y del Congreso colombiano, cuyas intervenciones se presentan a continuación.

Para el diputado Oscar Ronderos, miembro de la comisión permanente de energía y petróleo, de la ANV, es necesario abogar por un gran acuerdo o tratado marco colombo-venezolano, que vincule todos los ámbitos de la relación binacional para que su restablecimiento abra paso a su reinstitucionalización. Además, se debe garantizar el funcionamiento de los consulados para que las personas que cruzan la frontera puedan identificarse y, como se viene haciendo del lado colombiano, se pueda avanzar en mecanismos que faciliten la entrada -en ese caso de venezolanos, personas binacionales o nacionales-, presentando solo su cédula de ciudadanía, pasaporte o carné fronterizo; y que las autoridades en los pasos fronterizos puedan intercambiar información biométrica, civil, y sobre doble nacionalidad, etc., así como registros policiales y antecedentes penales de los ciudadanos; y se pueda verificar el tránsito o permanencia de los nacionales colombianos o venezolanos en el otro país, enfrentar la trata de personas y todo lo que afecte a ese flujo poblacional.

También es necesario formalizar el tránsito de mercancías, ausente por la falta de aduanas durante muchos años, lo que ha sido impedido o aprovechado por grupos ilegales en medio del cierre de pasos fronterizos formales. Hay que adelantar un proceso transparente en el tránsito de personas y de mercancías entre Colombia y Venezuela; su formalización ha sido más lenta del lado venezolano que del colombiano. Es importante exigir también la pronta reactivación del transporte aéreo y marítimo, tan necesario

para los dos países. El hecho de que haya una sanción de embargo contra una empresa nacional venezolana, Conviasa, no debe interrumpir la posibilidad de avanzar en la retoma de la conectividad aérea. Si no pueden transportar las empresas estatales, lo pueden hacer las privadas. Para el viaje de personas hay que establecer requisitos sanitarios más o menos equilibrados. Igualmente, un régimen de tributación que regule las compras en ambos lados, así como de protección a la inversión, que garantice la recuperación y repatriación de capital.

Hay gran expectativa por el retorno de Venezuela a la Comunidad Andina porque el régimen legal entre Colombia y Venezuela se encontraba previsto en ese marco. Al salir Venezuela de la CAN, dejó de estar regulada por más de 700 normas que establecían el mercado común. El presidente Petro ha solicitado a Venezuela regresar a la CAN. También otros sectores la han llamado a volver a Mercosur, lo que sería una gran oportunidad para la recuperación económica en los dos grandes bloques de integración económica regional.

Restablecidas las relaciones diplomáticas y consulares, y establecido un cónsul venezolano en Cúcuta y en las principales ciudades de Colombia, estos tendrían las facultades de emisión de pasaportes y documentos que acrediten la identificación de ciudadanos venezolanos residentes en Colombia, sea cual sea la razón de su migración. Del mismo modo deberá pasar con los ciudadanos colombianos residentes en Venezuela. Esta es una de las grandes virtudes del restablecimiento de las relaciones. Con documentos reconocidos en los dos países, se promueve el consumo y crecimiento económico, pues se facilita el acceso a bienes y servicios.

Con relación a la pérdida de control territorial por parte del Estado venezolano y del Estado colombiano frente a grupos armados ilegales, se debe apostar al éxito de las conversaciones de paz del gobierno de Petro con el ELN -de las que Venezuela es garante-, del proceso de sometimiento de otros grupos irregulares, y a que estos



se acojan a la justicia; todo eso favorecería ambos territorios, sin espacios de tolerancia.

La senadora Gloria Flórez, presidenta de la Comisión Segunda del Senado de la República de Colombia, mostró que se está viviendo un nuevo tiempo con la reapertura diplomática, comercial y económica entre los dos países, luego de muchos años de tensiones y rupturas. Desde el Congreso colombiano se ha asumido como prioridad el restablecimiento de las relaciones binacionales dadas las implicaciones que tiene Venezuela para la situación económica, política, social, ambiental, y reconociendo que en el pasado fue el segundo socio comercial de Colombia, y que la ruptura tuvo implicaciones graves para ambos países.

El compromiso del Congreso colombiano ha estado centrado en un trabajo conjunto con la Asamblea Nacional de Venezuela, para escuchar las voces de las zonas fronterizas, especialmente de sectores de la sociedad civil, la academia, los gremios económicos, los alcaldes y los gobernadores. Para el 21 de octubre de 2022, se convocó un encuentro binacional, para formalizar un proceso de acompañamiento al restablecimiento de las relaciones, enfocado en concretar la unión de los dos parlamentos y consolidar el plan de trabajo, dirigido al apoyo a la frontera en las cinco subregiones que se han identificado como prioritarias: 1) Caribe colombiano - Zulia, 2) zona andina colombiana - Táchira, Mérida y Zulia, 3) Arauca - Apure y Barinas, 4) Vichada - Apure y Amazonas, y 5) Guainía - Amazonas.

Los problemas asociados a la frontera incluyen el tema comercial, todavía hay vacíos y necesidad de avanzar en precisión de aranceles y aduanas. También están traspasados por los problemas derivados de la seguridad y requieren que se vayan reconstruyendo las relaciones con el fin de afianzar la seguridad humana y la reapertura de los pasos fronterizos para garantizar el flujo poblacional de un país a otro. Más aún cuando el tema migratorio es prioritario, por el paso de venezolanos hacia Colombia y viceversa, entendiendo la complejidad que reviste el caso, puesto que Colombia es un país de acogida y de tránsito, no solo para venezolanos sino para otras



nacionalidades, lo que muestra la necesidad de políticas garantistas de derechos humanos. Otro eje importante que se debe abordar tiene que ver con la problemática social que se vive en las zonas fronterizas. Por ejemplo, el área metropolitana de Cúcuta tiene alta complejidad en materia social como falta de empleo, informalidad, problemas en educación y salud, incrementados además por la migración. Y, por último, el tema ambiental, igualmente está revestido de gran importancia binacional.

El gobierno de Colombia, como las autoridades locales y departamentales, en el caso de Norte de Santander y Cúcuta, han entendido la necesidad de revitalizar la economía, que el proceso de apertura favorezca la balanza comercial entre las dos naciones y permita el impulso a iniciativas de desarrollo integral en las zonas fronterizas. El desafío común es reactivar los procesos productivos articulados en las poblaciones de la frontera, estableciendo políticas públicas que los garanticen; así lo ha defendido la senadora Gloria Flórez como ponente de un proyecto de ley que radicó el ministerio de Comercio y el gobierno colombiano, para reactivar el tránsito de mercancías y transporte de carga, con el fin de favorecer de manera rápida su normalización. Para Colombia es muy importante el restablecimiento de las relaciones, bajo los principios del derecho internacional y de la Constitución Política, de respeto a la soberanía de los países, a la no injerencia en los asuntos internos y, por supuesto, a la autodeterminación de los pueblos. Igualmente, deben existir relaciones de cooperación y de hermandad entre ambos países, para responder de manera conjunta y desde los pueblos y la sociedad civil, a los inmensos desafíos en la frontera compartida y en la relación binacional.

En otro diálogo de PCCV, Gloria Flórez agregó que cuando ejercía la presidencia tanto del Parlamento Andino como de la Comisión Segunda del Senado colombiano que se encarga de las relaciones exteriores, y desde el encuentro programático del Pacto Histórico, se pidió un plan de frontera y de relaciones con Venezuela para reforzar lo que al respecto espera hacer el gobierno nacional. Ese plan fue aprobado por unanimidad en la Comisión Segunda, e



incluye, por un lado, el restablecimiento pleno de las relaciones binacionales y la reapertura consular y de pasos fronterizos con participación de autoridades locales y sociedad civil de ambos lados, ciudadanos, gremios y congresistas, para que la relación no se quede solamente entre Bogotá-Caracas; y por el otro, el trabajo conjunto entre el Congreso colombiano y la Asamblea Nacional venezolana. Para eso se han creado comisiones accidentales, han entrado en comunicación los presidentes de los legislativos de cada país y sus respectivas comisiones de relaciones exteriores, y se ha realizado un encuentro en Cúcuta, a finales de septiembre 2022, en el cual se han examinado los retos creados por la ruptura de las relaciones diplomáticas, el cierre consular y de los pasos fronterizos formales que afectaron profundamente a ambos países. Y desde la Comunidad Andina han impulsado el reingreso de Venezuela, la inclusión de Chile y posteriormente de Argentina.

El diputado Juan Carlos Palencia, miembro de la Comisión de Integración y Asuntos Fronterizos de la ANV, presentó propuestas para una agenda parlamentaria binacional, recalcando que la relación histórica colombo-venezolana de 200 años, con sus lazos de amistad, consanguinidad, comerciales, necesita un lenguaje de integración fronteriza y binacional. Parte de la agenda a priorizar tiene que ver con el comercio, requiere revisar y simplificar los trámites aduaneros, pues del lado colombiano duran 48 horas, mientras que del lado venezolano pueden gastar más de 15 días. Recién el restablecimiento de relaciones solo han pasado contenedores con productos de ferretería, plásticos y textiles, pero no ha pasado carga de alimentos debido a los trámites largos y complicados que solicita desde Caracas, la aduana venezolana, los permisos sanitarios, etc. Desde la ANV se ha abogado por agilizar esos procesos, y que se genere una taquilla única de importación y exportación en las principales aduanas, como la de San Antonio del Táchira.

También es necesario tener una ley de frontera aplicable a ambos lados, dado que la existencia de ordenamientos jurídicos diferentes afecta la relación pendular de las comunidades locales; y es

importante que haya un carné fronterizo pues se calcula que 30.000 personas cruzan diariamente la frontera. Actualmente, Colombia cuenta con el Permiso Especial de Permanencia y el Registro Único de Migrantes Venezolanos, que les permite circular en todo el país. La propuesta es que en Venezuela, en particular en los estados fronterizos, se pueda acceder a un carné que le permita a los ciudadanos abrir cuentas bancarias y acceder a servicios en Colombia, y viceversa para los colombianos que deseen hacerlo en Venezuela.

Además, que se establezca desde ya la cooperación entre los organismos de seguridad de Colombia y Venezuela, policiales y de inteligencia, para compartir información y desalojar a los grupos ilegales armados y a las bandas criminales de la frontera. Esta es una apuesta por la paz y la vida sin preocupaciones y zozobras. Igualmente, se deben retomar los acuerdos de cooperación que ya se tenían firmados, por ejemplo, entre el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC) de Venezuela y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) de Colombia. En virtud del acuerdo, el aeropuerto Juan Vicente Gómez de San Antonio, recibía ayuda del aeropuerto Camilo Daza de Cúcuta, con el sistema de aterrizaje instrumental. Cuando se rompieron las relaciones, se perdió ese pacto, fundamental para el funcionamiento del aeropuerto en San Antonio.

Se apuesta, igualmente, porque la frontera vuelva a ser la más activa de América Latina, lo que trajo progreso y desarrollo para la región, permitió la creación de empleos y oportunidades. La ANV tiene la voluntad política, legislativa y binacional para lograrlo pues ve esa voluntad por parte del Congreso colombiano. Los encuentros con diferentes sectores de la sociedad civil de Colombia y Venezuela, llevan a reconocer que la diplomacia ciudadana le ganó a la diplomacia de los gobiernos. Antes de que los gobiernos centrales decidieran restablecer relaciones, hubo encuentros entre redes sociales y ciudadanas, así como entre la Cámara de Comercio de Cúcuta y Fedecámaras Táchira, reuniones entre la Asociación de Auxiliares Aduaneros del Estado Táchira (Asoata) y la Federación



Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional (Fitac), entre la Federación de Empresarios del Transporte de Carga de Colombia (Fedetranscarga) y las centrales de Transportes de Venezuela. Todo esto demuestra un relacionamiento activo para superar los obstáculos de la integración.

El alcance que tenga la Ley 2135 del 2021 de fronteras, dependerá de la voluntad política y jurídica, tanto de la ANV como del Congreso colombiano. La Ley de fronteras debe abordar temas sensibles en economía, salud, educación y seguridad. Con voluntad política se podría consolidar una sola ley aplicable en ambos países. Depende de los legisladores que se materialice y que tenga buen alcance en los estados, departamentos y municipios fronterizos. Eso dejaría una estructura viable para la construcción de un ordenamiento jurídico de frontera.

La recuperación de la sede de la embajada de Venezuela en Bogotá es urgente para que los servicios de expedición de pasaporte puedan retomarse; igualmente, el consulado en Cúcuta con el fin de que atienda a los nacionales venezolanos. No hay que olvidar que hay más de 2.300.000 venezolanos que viven en Colombia. En reciente visita de la Comisión de Frontera al puente internacional Simón Bolívar, se logró abrir el punto de migración de Venezuela y reactivar la oficina del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME) en San Antonio, para la emisión de todos estos documentos; y también se solicitó que se simplifiquen los trámites de solicitudes del SAIME.

Sobre la presencia de grupos armados y la pérdida del control estatal de las fronteras, producto del abandono y de la ruptura de relaciones, es de esperar que se retomen las acciones de cooperación entre la Guardia Nacional venezolana y el Ejército y las instituciones de policía colombianas, que permitan recuperar la frontera y garantizar seguridad y tranquilidad a los ciudadanos que la cruzan a diario.



Desafíos en la reconstrucción de las relaciones binacionales

Es fundamental profundizar en los desafíos que ambos países tienen planteados en el plano nacional, binacional e internacional, que pueden incidir en el restablecimiento de la relación colombo-venezolana. Su reconstrucción es un proceso, no un evento, y por eso un reto clave es usar varias puertas al mismo tiempo. Aquí se recogen algunos de esos retos planteados por varios participantes en diálogos organizados por PCCV o en los que ha participado la red.

Existen desafíos cruciales relacionados con la urgencia de que en la nutrida ruta electoral prevista en Venezuela -primarias de la oposición en 2023, presidenciales en 2024, municipales, estatales y legislativas en 2025- los ciudadanos que se hallen dentro y fuera del país, puedan ejercer el pleno derecho al voto en condiciones libres y justas y que, por esa vía, el pueblo venezolano ejerza su derecho a la autodeterminación; asimismo, que la población pueda decidir en favor de la reconstrucción del país, de su sistema político, de la institucionalidad democrática, del Estado de Derecho, de la soberanía popular, del respeto de la voluntad ciudadana, de la restitución de los derechos humanos, políticos y sociales. Solo así podrá Venezuela reconstruirse y resolver el acumulado de crisis económicas, sociales, políticas así como su grave emergencia humanitaria.

La reconstrucción de la relación debe conducir a otro desafío ligado a un apoyo, por parte de Colombia, a una salida negociada y pacífica al conflicto político venezolano, solución indispensable para que la relación entre Colombia y Venezuela pueda desarrollarse en buenas condiciones. Como se ha dicho, asumir las nuevas relaciones como reconstrucción y no como normalización, para no dejarlas reducidas al diálogo entre los gobiernos centrales, y lograr no sólo el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas y consulares, sino también el fortalecimiento de la acción entre distintos sectores



como los económicos y de las autoridades locales de ambos lados.

Otro desafío que demanda una rápida acción es la problemática de seguridad para la ciudadanía. Es esencial abordarlo enseguida y lograr que ambos países ejerzan control a lo largo de la frontera. Como ya se ha reiterado, los grupos armados irregulares aprovechan la ausencia estatal así como las tensiones y rupturas entre los gobiernos centrales y su cierre de los pasos fronterizos formales. Por eso se ha insistido en la necesidad urgente de que todos los pasos fronterizos formales se abran plena y prontamente. Esto implica la reconstrucción de algunos puentes internacionales deteriorados, que no permiten que el flujo de personas y del comercio tenga mayor dinamismo.

La reapertura consular sigue siendo un desafío urgente. Se inició muy lentamente en el segundo semestre de 2022. Del lado colombiano se han empezado a abrir algunos consulados, y se observa que su infraestructura está deteriorada. Del lado venezolano, el proceso está aún más retrasado. Justamente, un desafío esencial está relacionado con las necesidades y derechos de las personas vinculadas a las distintas dimensiones del éxodo poblacional forzado desde Venezuela -que migran para quedarse o atravesar Colombia hacia otro país, que buscan refugio, que se ven presionadas o necesitadas a retornar, binacionales que no tienen documentos de identidad o regulada su situación aquí ni allá, comunidades indígenas que se mueven en su territorio ancestral transfronterizo, población que con frecuencia y en forma pendular requiere el paso al otro país y volver a su lugar de residencia. En Colombia, han existido mecanismos claves para registrar y atender la situación de muchas de esas personas pero siguen siendo insuficientes. En Venezuela, el gobierno expresa un desprecio profundo por esa problemática, y la información que suministra no es confiable. Desafío esencial es atender esas personas pues la mayoría de migrantes, refugiados, retornados y comunidades transfronterizas no tienen cómo regularizar su situación. De ahí la urgencia de reapertura del sistema consular.



Otro asunto importante tiene que ver con las sanciones a Venezuela. Como se mostró, nadie desconoce el impacto que han tenido en lo que ya estaba mal, pero esta es solo una parte de la explicación. Por ejemplo, el sector eléctrico y toda el área de servicios en Venezuela, ya venía en franco deterioro. Mucho antes de cualquiera de las sanciones, que han sido relativamente recientes, la economía venezolana iba a colapsar, no sólo porque los precios del petróleo cayeron a finales de 2014, sino por el mal manejo y la corrupción, que llevaron a PDVSA a la quiebra, porque Venezuela se endeudó y no pagó, etc. Con todo, se vio que parte de la parálisis de la reanudación del transporte aéreo entre ambos países, tiene que ver con el hecho que Conviasa, aerolínea estatal venezolana, en el segundo semestre del 2022 no ha podido retomar las rutas hacia Colombia por la sanción a la que está sometida, y que también paralizó la autorización a las aerolíneas colombianas para volar hacia Venezuela. Aunque igualmente se vio que las sanciones se han convertido en el escudo que, en la narrativa del gobierno de Maduro, explica todos los males de la nación. Las usa para justificar las fallas en la institucionalidad, sumando además hasta el deterioro de la infraestructura económica que limita las oportunidades de integración.

Se ha señalado un desafío adicional desde ambas naciones, que dificulta la reconstrucción de la relación binacional. Se ha mostrado la importancia de que haya reciprocidad entre ambos países. Colombia debe demostrar su apoyo a una negociación entre oposición y gobierno de Venezuela, y ayudar a facilitar ese proceso. A su vez, Venezuela debe luchar contra la actuación de guerrillas, disidencias y otros grupos armados irregulares en su territorio. En especial, Maduro está moral y políticamente obligado a contribuir a la negociación con el ELN, y al sometimiento de esas estructuras violentas.

Para hacerle frente a esos desafíos se mostró la importancia de mirar los tiempos, pues los procesos institucionales tienen sus momentos, y requieren el desarrollo de iniciativas y actividades previas pues rehacer la cooperación no es tarea fácil. Se ha insistido



en proponer que se asuma el desafío de la reconstrucción y no simplemente de la normalización de las relaciones, porque debe reconocerse el acumulado de daños que no se han resuelto ni se solucionan solo con decisiones desde Bogotá y Caracas, es decir, entre los gobiernos centrales. Además, luego de muchas y prolongadas tensiones, la reconstrucción de las relaciones binacionales no es simple, ni se reduce para Colombia al restablecimiento del diálogo con un gobierno autoritario cuya legitimidad es cuestionada, que ha causado crisis humanitaria y gran sufrimiento de la población venezolana.

Desde Venezuela, distintas personas participantes en reuniones de PCCV, pidieron ayuda para transmitir su solicitud a las autoridades colombianas que la reconstrucción de la relación sea producto de un diálogo profundo con la sociedad venezolanas, que el gobierno de Petro escuche todas las voces sociales y políticas, y trate de entender la complejidad de la situación. Se planteó, sin embargo, que no hay que sobrevalorar la posibilidad de que el presidente Petro intervenga en la negociación y transición política en Venezuela.

También se formularon varias preguntas para la reflexión y el debate sobre cómo hacerle frente a posibles desafíos y retos. Por ejemplo, ¿cuáles son los incentivos que los sectores democráticos en Venezuela le dan a Colombia para que ayude a impulsar la negociación y transición en Venezuela? ¿Cómo convencer a una gran parte de colombianos que no quieren que Colombia juegue como transformador de la situación interna de Venezuela, sino que más bien se consagre a tranquilizar la frontera, a atender el éxodo poblacional y a revivir el comercio? ¿Cómo evitar que la presencia o participación del régimen venezolano en dimensiones de la Paz Total -como la negociación con el ELN, la desmovilización de disidencias y el sometimiento de grupos criminales que operan a ambos lados de la frontera- inhiba a Colombia para estimular el cambio en Venezuela, necesario para hacerle frente a muchos de los retos binacionales? ¿Cómo evitar que la relación que se construya entre Colombia y Venezuela bajo los gobiernos de Maduro y Petro, pueda afectar a los dos países después de las presidenciales venezolanas



de 2024 y colombianas de 2026? ¿Cómo ayudar a profundizar el mutuo reconocimiento y conexión de las dos sociedades? ¿Cómo rediseñar la relación comercial, a partir de los retos en cada uno de los dos países en temas energéticos, de formas de producción y frente a cambios globales importantes?

Además de describir las situaciones y tratar de entender sus interrelaciones, se ha visto que ninguno de los problemas ya mencionados se puede considerar aislado de los demás. Por este motivo, un desafío esencial consiste en lograr que diferentes sectores y actores a ambos lados y en la región fronteriza, demuestren con acciones concretas su voluntad para contribuir a concretar consensos que ayuden en esta nueva etapa de la relación binacional.

Se ha destacado el importante papel de los gremios económicos y las cámaras de comercio de ambos lados, que han estado trabajando en iniciativas concretas para presionar avances hacia la reapertura completa de todos los pasos fronterizos formales, en la coordinación de los sistemas de aduanas, de las instituciones y del comercio entre otras cosas, para que en un escenario eventual de recesión, se pueda apostar también al comercio intrarregional.

Se ha insistido en la importancia de estimular que otros sectores muy diversos involucrados en la relación, den pasos urgentes para ayudar a hacerle frente a los desafíos de la reconstrucción. Se ha destacado el papel que pueda jugar el tema ambiental ya que requiere acción conjunta ante la complejidad de los ecosistemas compartidos por ambos países. De hecho, comunidades locales han coordinado su acción al respecto y aún en medio de tensiones entre los gobiernos centrales, han logrado que estos envíen sus voceros a hacerle frente a problemáticas ambientales binacionales.

La acción de autoridades, organizaciones y redes sociales de las zonas fronterizas, muestra que si se ayuda a su coordinación, su intervención articulada resulta fundamental para asumir desafíos binacionales. Por ejemplo, frente a la crisis en la zona fronteriza



llanera, más de 300 colombianos/as y venezolanos/as, incluidas 60 ONG de ambos países, en marzo de 2021, pidieron a la ONU designar un enviado especial, y a los gobiernos de Colombia y Venezuela, permitirle su actuación ante el peligro del escalamiento de tensiones entre Colombia y Venezuela. De hecho, al momento de los enfrentamientos en Arauca y Apure, regiones situadas frente a frente, los dos países llevaban años de cierres intermitentes de los pasos fronterizos formales, ruptura de relaciones diplomáticas y clausura de servicios consulares, lo que afectaba de manera grave y acelerada la vida de varios millones de personas asentadas a lo largo de la frontera compartida, o que necesitaban pasar al otro país. Está pendiente asumir los retos que dejaron esos episodios por su enorme impacto en la seguridad regional⁷⁰.

⁷⁰<https://www.laopinion.com.co/frontera/un-enviado-especial-de-la-onu-para-tratar-crisis-fontera-la-peticion-de-colombia-y>
<https://www.controlciudadano.org/noticias/sociedad-civil-de-venezuela-y-colombia-pide-un-enviado-especial-de-la-onu-para-frontera-comun/>



Actividades binacionales en las que PCCV ha participado o las que ha desarrollado en el segundo semestre 2022

2022

- * 15 de julio, sesión binacional de presentación del libro “Colombia-Venezuela: Balances y retos”⁷¹ en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (IEPRI-UNAL) de Colombia, con el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela, Fescol e Ildis.
- * 21 de julio, reunión con Phil Gunson, analista senior del International Crisis Group para Venezuela y miembro del Grupo Experto para Venezuela del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT). Organizada por el IFIT.
- * 21 de julio, reunión del equipo organizativo binacional de PCCV.
- * 25 de julio, reunión con Mariela Ramírez, del Movimiento Ciudadano Dale Letra y del Foro Cívico que respalda soluciones negociadas y consensos entre las distintas fuerzas políticas y sociales de Venezuela. Organizada por el IFIT.
- * 30 de julio, entrevista en El Espectador “La frontera entre Colombia y Venezuela no es como una cremallera: Socorro Ramírez”⁷².
- * 4 de agosto, amplia sesión binacional de PCCV presencial y virtual en Bogotá, organizadas con la Universidad Externado de Colombia.

⁷¹ <https://puentescolombiavenezuela.org/colombia-venezuela-balances-y-retos/>

⁷² <https://www.elespectador.com/mundo/america/la-frontera-entre-colombia-y-venezuela-no-es-como-una-cremallera-socorro-ramirez-noticias-hoy/>



I - Integración de personas migrantes en Colombia: desafíos y herramientas en el marco de un nuevo gobierno. Moderan César Vallejo, codirector del Observatorio de Migraciones de la Universidad Externado de Colombia y Ligia Bolívar del CDH-UCAB de Venezuela. Panelistas: Socorro Ramírez de PCCV, Laura Jiménez coordinadora del Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela (OMV) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Lucas Gómez de la Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República, Jesús Cárdenas del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), María Paula Martínez de Save the Children Colombia, e Irene Cabrera del Observatorio de Migraciones de la Universidad Externado de Colombia.

II - Programas de atención a migrantes. Moderan Irene Cabrera del Observatorio de Migraciones de la Universidad Externado y Saruy Tolosa de Fescol. Panelistas: Iván Gaitán, Alto consejero para Asuntos Migratorios de la Alcaldía de Bogotá, y Leandro Buzón, codirector de la plataforma Hermanos Venezolanos.

- * 15 de agosto, Publicación de la columna en Razón Pública, “La nueva relación entre Colombia y Venezuela”⁷³.
- * 22 de agosto, reunión del equipo organizativo binacional de PCCV.
- * 23 de agosto, columna en El Tiempo, “La nueva relación entre Colombia y Venezuela”⁷⁴.
- * 25 de agosto, nota en El Espectador, Colombia +20, “¿Cuál es el papel de Venezuela en los diálogos entre el ELN y el gobierno Petro?”⁷⁵.
- * 1 de septiembre, reunión con Hiram Gaviria, presidente del

⁷³ <https://razonpublica.com/la-nueva-relacion-colombia-venezuela/>

⁷⁴ <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/la-nueva-relacion-entre-colombia-y-venezuela-696079>

⁷⁵ <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/el-papel-de-venezuela-en-los-dialogo-s-con-el-eln-y-el-gobierno-de-gustavo-petro/>



Partido Puente, expresidente del gremio de agricultores de Venezuela Fedeaagro, fue ministro de Agricultura, embajador en Francia y ante la Unesco, y diputado a la Asamblea Nacional. Organizada por el IFIT.

- * 2 de septiembre, entrevista con María Alejandra Trujillo de Radio Caracas Radio 750AM sobre la publicación “Colombia-Venezuela: Balances y retos”⁷⁶.
- * 5 de septiembre, reunión del equipo organizativo binacional de PCCV.
- * 5 de septiembre, reunión presencial en Fescol con Gloria Flórez, presidenta de la Comisión Segunda del Senado y miembro del Parlamento Andino. Presentación del libro de PCCV, ideas principales y propuestas.
- * 6 de septiembre, publicación del libro “Colombia-Venezuela: balances y retos” en el portal de Diálogo Ciudadano Colombo-venezolano⁷⁷.
- * 8 de septiembre, entrevista en la Silla Vacía, Red de Venezuela, “Las claves de la reconstrucción de la relación con Venezuela”⁷⁸.
- * 8 de septiembre, entrevista en el Periódico UNal “¿Se puede mantener el optimismo frente a las negociaciones con el ELN?”⁷⁹.
- * 9 de septiembre, nota en el portal de la Fundación Paz y Reconciliación (Pares), “Ya hay fecha para apertura de la frontera colombo-venezolana”⁸⁰.

⁷⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=J7CwfVjmer0>

⁷⁷ <https://dialogociudadano.org/2022/09/06/colombia-venezuela-balances-y-retos/>

⁷⁸ <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/las-claves-de-la-reconstruccion-de-la-relacion-con-venezuela/>

⁷⁹ <http://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/se-puede-mantener-el-optimismo-frente-a-las-negociaciones-con-el-eln/>

⁸⁰ <https://www.pares.com.co/post/ya-hay-fecha-para-apertura-de-la-frontera-colombo-venezolana>



- * 13 de septiembre, conversatorio “Ser migrante y trabajar en Colombia: ¿cómo va la inclusión laboral de las personas provenientes de Venezuela?”. Organizado por la Universidad del Magdalena y Dejusticia.
- * 16 de septiembre, entrevista con José Ospina-Valencia de la Deutsche Welle sobre la publicación “Colombia-Venezuela: balances y retos”⁸¹.
- * 17 de septiembre, nota en El Observador de Uruguay “Colombia y Venezuela reabren frontera como primer paso para restablecer relaciones comerciales y diplomáticas”. Entrevista a Ligia Bolívar sobre la publicación “Colombia-Venezuela: balances y retos”⁸².
- * 17 de septiembre, entrevista de Tulio Hernández en el portal de Frontera Viva “Socorro Ramírez: Los gobiernos centrales, Bogotá y Caracas, reducen la frontera a la raya limítrofe”⁸³.
- * 18 de septiembre, nota en El Universal de Venezuela “Sobre Colombia y Venezuela”, del libro “Colombia-Venezuela: balances y retos”⁸⁴.
- * 19 de septiembre, conferencia inaugural de la “Semana del Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales” de la Universidad del Norte. Presentación del libro de PCCV. Participan Socorro Ramírez de PCCV y Alberto Madero, decano de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales⁸⁵.
- * 19 de septiembre, entrevista a Socorro Ramírez en Las Noticias de Telecaribe “Sobre la reapertura de la frontera entre Colombia

⁸¹ <https://www.dw.com/es/colombia-y-venezuela-reabren-la-frontera-restituir-las-relaciones-ser-%C3%A1-m%C3%A1s-arduo/a-63144660>

⁸² <https://www.elobservador.com.uy/nota/colombia-y-venezuela-reabren-frontera-como-primer-paso-para-restablecer-relaciones-comerciales-y-diplomaticas--2022917123124>

⁸³ <https://www.fronteraviva.com/socorro-ramirez-los-gobiernos-centrales-bogota-y-caracas-reducen-la-frontera-a-la-rama-limitrofe/>

⁸⁴ <https://www.eluniversal.com/el-universal/137636/sobre-colombia-y-venezuela>

⁸⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=NbeAL8QDvpl>



y Venezuela”⁸⁶.

- * 20 de septiembre, reunión con miembros del Foro Cívico. Organizada por el IFIT.
- * 21 de septiembre, sesión binacional de PCCV presencial en Bogotá y virtual, organizada con la Universidad Jorge Tadeo Lozano⁸⁷.
 - I - La frontera colombo-venezolana, más allá de la seguridad nacional. Modera Henry Cancelado, director del área de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Panelistas: Socorro Ramírez, de PCCV, John Jairo Jácome, periodista investigador en la frontera, Kenny Sanguino, profesor Investigador de la Universidad Libre - Seccional Cúcuta, Keta Stephany, representante sindical, y Ricardo Cussano, expresidente de Fedecámaras, Foro Cívico.
 - II - concierto “Restablecimiento de las relaciones binacionales” por Fundimusicol.
- * 22 de septiembre, “Diálogo sobre el libro Colombia-Venezuela: balances y retos” en el programa Todos Cuentan de Uninorte F.M. Participan Socorro Ramírez de PCCV y Héctor Galeano de la Universidad del Norte⁸⁸.
- * 23 de septiembre, simposio “Escenarios posibles para facilitar el proceso de integración colombo-venezolana”, organizado por la Universidad de Santander (UDES) – Cúcuta y la Universidad Francisco de Paula Santander (UFPS). Socorro Ramírez de PCCV, Pavel Rondón, ex embajador de Venezuela en Colombia⁸⁹.
- * 23 de septiembre, nota en el portal de noticias de la Universidad

⁸⁶<https://twitter.com/lasnoticiastel?s=11&t=tBrJFM8RLarVhmCnjKUjmQ>

⁸⁷<https://www.utadeo.edu.co/es/evento/academicos/la-frontera-colombo-venezolana-mas-alla-de-la-seguridad-nacional/home/1>

⁸⁸<https://soundcloud.com/uninortefm/dialogo-sobre-el-libro-colombia-venezuela-balances-y-retos>

⁸⁹<https://www.facebook.com/udesradiocucuta/videos/634485534861549/>



del Norte “Perspectivas de reconstrucción de la relación binacional Colombia-Venezuela”⁹⁰.

- * 25 de septiembre, nota en el Diario La Opinión, “Para reconstruir las relaciones con Venezuela se necesita rehacer todo lo que la ruptura generó”⁹¹.
- * 26 de septiembre, artículo en el Periódico UNal, “Revivir la institucionalidad binacional es el reto con la apertura de los pasos fronterizos”⁹².
- * 26 de septiembre, promoción del libro “Colombia-Venezuela: balances y retos” en el Twitter de Fescol, en el marco de la reapertura de la frontera colombo-venezolana⁹³.
- * 27 de septiembre, reunión del equipo organizativo binacional de PCCV.
- * 28 de septiembre, foro virtual “Análisis de coyuntura: Colombia-Venezuela ¿una nueva relación binacional? Organizado por el Centro Gumilla y el Cinep. Participan Socorro Ramírez de PCCV y Martha Márquez directora del Cinep”⁹⁴.
- * 6 de octubre, presentación del reporte economía y desarrollo 2021 “Caminos para la Integración: Facilitación del Comercio, Infraestructura y Cadenas Globales de Valor”. Evento Corporación Andina de Fomento (CAF) en Bogotá sobre reingreso de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Integración regional y cómo impacta la reconstrucción de la relación binacional.

⁹⁰<https://blogs.uninorte.edu.co/web/grupo-prensa/noticia?articleId=31142771&groupId=13400067>

⁹¹<https://www.laopinion.com.co/frontera/para-reconstruir-las-relaciones-con-venezuela-se-necesita-rehacer-todo-lo-que-la-ruptura>

⁹²<https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/revivir-la-institucionalidad-binacional-es-el-reto-con-la-apertura-de-los-pasos-fronterizos/>

⁹³https://twitter.com/fundacionFESCOL/status/1574541853482921984?t=3Pq5Mmzx-eyyb_DH LHos1Q&s=08

⁹⁴<https://www.youtube.com/watch?v=ndCZnuGfGkI&feature=youtu.be>



- * 10 de octubre, reunión entre PCCV y otras organizaciones con el director de Migración Colombia, Fernando García, en Bogotá.
- * 11 de octubre, reunión con el Grupo de Expertos para Venezuela del IFIT, en Bogotá.
- * 13 y 14 de octubre, encuentro académico fronterizo: “Restableciendo relaciones con Venezuela”. Organizado por la Universidad de la Guajira, en Maicao.
- * 14 de octubre, panel virtual de la Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), “Creando un entorno favorable para las negociaciones en Venezuela: perspectivas para reanudar las conversaciones y el rol de partes interesadas en Estados Unidos”⁹⁵.
- * 17 de septiembre, reunión del equipo organizativo binacional de PCCV.
- * 18 de octubre, panel virtual de WOLA “Derechos humanos y la cambiante relación Colombia-Venezuela”. Panelistas: Socorro Ramírez de PCCV, Ligia Bolívar del CDH-UCAB, y Clara Ramírez de Fundaredes⁹⁶.
- * 19 de octubre, sesión binacional amplia de PCCV presencial en Caracas y virtual, organizada con el Centro de Derechos Humanos de la UCAB de Venezuela.
I - las relaciones binacionales en la agenda legislativa. Modera Eduardo Trujillo, director CDH-UCAB. Panelistas: senadora Gloria Flórez, presidenta de la Comisión Segunda del Senado de la República de Colombia, diputado Óscar Ronderos del partido Acción Democrática, Asamblea Nacional de Venezuela, y diputado Juan Carlos Palencia, miembro de la Comisión de Integración y Asuntos Fronterizos de la Asamblea Nacional de

⁹⁵ <https://www.wola.org/events/creating-favorable-environment-negotiations-venezuela/>

⁹⁶ <https://www.wola.org/events/human-rights-colombia-venezuela/>

Venezuela.

II - presentación del libro de PCCV, ideas y propuestas. Modera Luis Eduardo Celis de Pares. Panelistas: Socorro Ramírez, de PCCV, y Ligia Bolívar, del CDH-UCAB.

- * 25 de octubre, tertulia presencial El Botalón “Tendiendo puentes Colombia-Venezuela”. Invitada Socorro Ramírez, en Neiva.
- * 28 de octubre, nota en El Tiempo, “Balance del primer mes de reapertura fronteriza: beneficios, retos y dificultades”⁹⁷.
- * 29 de octubre, nota en el Diario del Huila, “Colombia-Venezuela: tendiendo puentes”⁹⁸.
- * 11 de noviembre, reunión con el diputado venezolano José Manuel Muñoz, del partido Fuerza Vecinal.
- * 24 de noviembre, reunión del equipo organizativo de PCCV.
- * 1 de diciembre, sesión binacional amplia de PCCV virtual, organizada con la Universidad del Norte. Restablecimiento de las relaciones binacionales colombo-venezolanas: impacto en los negocios y el comercio. Modera Mario de la Puente, director del departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte. Panelistas: María Luisa Chiappe, presidenta ejecutiva de la Cámara de Comercio Colombo-venezolana (CCV), Carlos Luna, presidente ejecutivo de la Cámara de Integración Económica Venezolano Colombiana (Cavecol), Socorro Ramírez, de PCCV, y Arnold Gómez, profesor Universidad del Norte.
- * 13 de diciembre, reunión en Bogotá con Jesús María Casal, decano de la facultad de derecho de la UCAB y miembro de la Comisión Nacional de Primarias en Venezuela. Organizada por

⁹⁷ <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/frontera-venezuela-balance-del-primer-mes-de-reapertura-713206>

⁹⁸ <https://diariodelhuila.com/colombia-venezuela-tendiendo-puentes/>



PCCV e IFIT.

- * 15 de diciembre, reunión del equipo organizativo de PCCV evaluación y planificación prospectiva para el 2023.

El eje “Articulación fronteriza colombo-venezolana”, estuvo presente en medios de comunicación a través de publicaciones, eventos y entrevistas como los que a continuación se enumeran.

- * 9 de septiembre, nota en el portal de la Fundación Paz y Reconciliación, “Ya hay fecha para apertura de la frontera colombo-venezolana”⁹⁹.
- * 17 de septiembre, nota en El Observador de Uruguay “Colombia y Venezuela reabren frontera como primer paso para restablecer relaciones comerciales y diplomáticas”. Entrevista a Ligia Bolívar sobre la publicación “Colombia-Venezuela: balances y retos”¹⁰⁰.
- * 17 de septiembre, entrevista de Tulio Hernández en el portal de Frontera Viva “Socorro Ramírez: Los gobiernos centrales, Bogotá y Caracas, reducen la frontera a la raya limítrofe”¹⁰¹.
- * 21 de septiembre, sesión binacional de PCCV presencial y virtual, organizada con la Universidad Jorge Tadeo Lozano¹⁰². (I parte,) La frontera colombo-venezolana, más allá de la seguridad nacional. Modera Henry Cancelado, director del área de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Panelistas: John Jairo Jácome periodista investigador en la frontera, Kenny Sanguino profesor Investigador de la Universidad Libre - Seccional Cúcuta, Keta Stephany

⁹⁹ <https://www.pares.com.co/post/ya-hay-fecha-para-apertura-de-la-frontera-colombo-venezolana>

¹⁰⁰ <https://www.elobservador.com.uy/nota/colombia-y-venezuela-reabren-frontera-como-primer-paso-para-restablecer-relaciones-comerciales-y-diplomaticas--2022917123124>

¹⁰¹ <https://www.fronteraviva.com/socorro-ramirez-los-gobiernos-centrales-bogota-y-caracas-reducen-la-frontera-a-la-rama-limitrofe/>

¹⁰² <https://www.utadeo.edu.co/es/evento/academicos/la-frontera-colombo-venezolana-mas-alla-de-la-seguridad-nacional/home/1>



representante sindical, Ricardo Cussano expresidente de Fedecámaras, Foro Cívico.

- * 26 de septiembre, artículo en el Periódico UNAL, “Revivir la institucionalidad binacional es el reto con la apertura de los pasos fronterizos”¹⁰³.
- * 26 de septiembre, promoción del libro “Colombia-Venezuela: balances y retos” en el Twitter de Fescol, en el marco de la reapertura de la frontera colombo-venezolana¹⁰⁴.
- * 28 de octubre, nota en El Tiempo, “Balance del primer mes de reapertura fronteriza: beneficios, retos y dificultades”¹⁰⁵.

¹⁰³ <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/revivir-la-institucionalidad-binacional-es-el-reto-con-la-apertura-de-los-pasos-fronterizos/>

¹⁰⁴ https://twitter.com/fundacionFESCOL/status/1574541853482921984?t=3Pq5Mmzx-eyyb_DLHos1Q&s=08

¹⁰⁵ <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/frontera-venezuela-balance-del-primer-mes-de-reapertura-713206>



Siglas

Introducción

PCCV	Puentes Ciudadanos Colombia Venezuela
CDH-UCAB	Centro de Derechos Humanos Universidad Católica Andrés Bello
FES	Friedrich Ebert
Fescol	Friedrich Ebert en Colombia
IEPRI-UNAL	Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Colombia
Ildis-FES Venezuela	Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

Capítulo 1

PIB	Producto Interno Bruto
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ANV	Asamblea Nacional Venezolana
CNE	Consejo Nacional Electoral
OEA	Organización de Estados Americanos
EEUU	Estados Unidos
DEA	Drug Enforcement Administration
UE	Unión Europea
MOE UE	Misión de Observación Electoral Unión Europea
CAN	Comunidad Andina de Naciones
ELN	Ejército de Liberación Nacional
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
TSJ	Tribunal Supremo de Justicia
MUD	Mesa de la Unidad Democrática
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
IFIT	Instituto para las Transiciones Integrales



Capítulo 2

GNB	Guardia Nacional Bolivariana
PND	Plan Nacional de Desarrollo
DNP	Departamento Nacional de Planeación
Asuncat	Asociación por la Unidad Campesina del Catatumbo
Ascamcat	Asociación Campesina del Catatumbo
CIA	Central Intelligence Agency
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
DIH	Derecho Internacional Humanitario

Capítulo 3

ETPV	Estatuto Temporal de Protección a Venezolanos
RUMV	Registro Único de Migrantes Venezolanos
R4V	Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes
RUR	Registro Único de Retornados
JEP	Jurisdicción Especial para la Paz
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
SJR/Col	Servicio Jesuita para Refugiados Colombia
PPT	Permiso de Protección Temporal
GIFMM	Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos
IMI	Índice Multidimensional de Integración
Lgbti	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales
Cades	Centros de atención distrital especializados
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional



Capítulo 5

Seniat	Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria
Combifron	Comisión Binacional Fronteriza
Coneg	Comisión Negociadora
Copiaf	Comisión Presidencial de Integración y Asuntos Fronterizos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CCV	Cámara de Comercio Colombo-venezolana
FMI	Fondo Monetario Internacional
Cavecol	Cámara de Integración Económica Venezolana Colombiana
INAC	Instituto Nacional de Aeronáutica Civil de Venezuela
Aerocivil	Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil
Asoata	Asociación de Auxiliares Aduaneros del Estado Táchira
Fitac	Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional
Fedetrascarga	Federación de Empresarios del Transporte de Carga de Colombia
SAIME	Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería