



# Policy Memo

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

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

## Introducción

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

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

## Características de la Crisis Venezolana

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

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

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

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

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

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

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

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

El proceso migratorio venezolano se ha desarrollado en dos etapas:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## *Tendencias del desplazamiento humano en el Caribe*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## *El rol de la sociedad civil en la crisis regional venezolana*

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

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

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

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

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

interactuar, cómo encontrar un interlocutor en la oposición venezolana.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

## Recomendaciones

### En Venezuela

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

### Gobiernos Nacionales

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

## Sociedad Civil y Academia

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

## Organizaciones Multilaterales

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