

PAZ Y SEGURIDAD

POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA HACIA VENEZUELA DURANTE EL PRIMER AÑO DE LA PRESIDENCIA DE GUSTAVO PETRO

Sandra Borda Guzmán

Diciembre de 2023



El gobierno colombiano ha buscado ser un actor activo en la transición democrática de Venezuela, abogando por el levantamiento de las sanciones y la reanudación de las negociaciones, como se evidenció en la organización de la Cumbre de Bogotá de abril de este año.



En lo migratorio, su accionar ha sido cauteloso y no parece estar entre las prioridades de la agenda bilateral, como sí los asuntos comerciales y el restablecimiento democrático en el país vecino.



Tras la reanudación de las relaciones, los mayores logros han sido la reapertura de pasos fronterizos, el respaldo de Maduro a los acuerdos entre el gobierno y el ELN y el intercambio comercial.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	SOBRE EL CAMBIO POLÍTICO EN VENEZUELA	6
3	SOBRE LAS NEGOCIACIONES CON EL ELN Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD	7
4	SOBRE LO MIGRATORIO	8
5	SOBRE LO COMERCIAL	11
6	SOBRE LA NEGOCIACIÓN Y EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS	12
	REFERENCIAS	15

1

INTRODUCCIÓN

La larga relación entre Colombia y Venezuela y en particular en su historia reciente, ha estado marcada por grandes momentos de encuentro y también grandes momentos de tensión. La normalidad no ha sido la regla. Después de un largo interregno de rompimiento y abierta hostilidad diplomática durante el gobierno del presidente Iván Duque (2018-2022) en Colombia, el entrante gobierno de Gustavo Petro (2022-) tomó la decisión de restablecer la relación bilateral y hacerla más funcional. Esa fue su promesa y la de prácticamente todos los candidatos a la presidencia (con excepción del candidato del Centro Democrático). Así que, su decisión representó la necesidad de terminar con las tensiones y de poner a funcionar normalmente los vínculos entre los dos países que sentía una gran mayoría de colombianos.

Sin embargo, recuperar esta relación, después de largos años de distanciamiento, trae consigo desafíos en materia del diseño de políticas públicas en múltiples áreas, de la generación de capacidades adicionales para la prestación de servicios y, principalmente, impone un desafío grande en el diseño e institucionalización de la política exterior colombiana hacia Venezuela. Es mucho lo que hay por reconstruir para empezar a avanzar y las expectativas no son pocas. De esta normalización de la relación se espera que mejoremos de lado y lado en materia de políticas migratorias, que se reactive el comercio binacional, que Venezuela desempeñe un papel constructivo en las negociaciones del gobierno colombiano con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y, además, que Colombia contribuya de alguna forma al proceso de cambio político que se reinicia por estos días en Venezuela. Las expectativas no son pocas. Pero a un año de haberse hecho oficial el restablecimiento los retos abundan, el norte de la normalización parece cada vez menos claro y el ritmo es excesivamente lento.

Este documento busca entonces identificar los lugares en los que se encuentran estos rezagos, intenta explicarlos y proponer posibles salidas para avanzar con más contundencia y sostenibilidad, todo en función de que la relación entre ambos países vuelva a estar caracterizada por el trabajo conjunto y la solución pacífica e institucionalizada de diferencias.

En este sentido el argumento es simple: en primer lugar, sugiere que el ritmo de la reconstrucción de los vínculos binacionales ha sido desigual pero en general lento, debido principalmente a las grandes diferencias en capacidad institucional del lado colombiano: mientras el sector comercial se ha rehabilitado con algo de prontitud, el restablecimiento de las relaciones políticas y su institucionalización ha tomado más tiempo (por ejemplo, de quince consulados colombianos en Venezuela que existían en el pasado, solo se ha logrado reabrir cuatro). Y segundo, y tal vez más importante aún, en el escenario de las conversaciones y negociaciones entre los dos países, mientras Colombia se mueve en el continuo de la relación binacional constantemente para lograr una cercanía al régimen venezolano, del lado venezolano no ha habido un movimiento respectivo que permita hablar de niveles aceptables de reciprocidad. Desde la reanudación de las relaciones, los pasos de Venezuela hacia la democratización han sido más bien magros y poco contundentes, mientras que el gobierno colombiano se ha constituido en un actor importante en el proceso de re-acercar al gobierno venezolano a la comunidad regional y hemisférica, e incluso ha contemplado la posibilidad de una asociación con PDVESA para la explotación de recursos energéticos. Por ahora, además de los beneficios comerciales y de un papel no tan claro—pero por lo menos no adverso—de Venezuela en la mesa de negociación con el ELN, Colombia parece haber establecido una relación con el vecino país caracterizada por la

asimetría: del lado venezolano priman las exigencias y escasean las concesiones.

Adicionalmente, y tal vez este rasgo de la reanudación de los vínculos bilaterales sea un correlato de las pocas capacidades institucionales de lado y lado, tras un año del restablecimiento de esta relación bilateral, uno de los primeros pasos contundentes hasta el momento ha sido en dirección de construir un entendimiento personal y muy mediático entre los presidentes Gustavo Petro y Nicolás Maduro. Desde que Petro comenzó su gobierno el 7 de agosto del año pasado, se ha reunido cuatro veces con el mandatario venezolano en Caracas y una en la zona fronteriza para discutir asuntos de interés bilateral, incluida una posible solución a la crisis humanitaria provocada por la migración masiva de venezolanos fuera de su país (Alcalde, 2023). Dichos encuentros han contribuido parcialmente a que el régimen de Maduro salga del ostracismo impuesto en el pasado por el cerco diplomático implementado por los gobiernos de Duque

y de Donald Trump (2017-2021), y consecuentemente, a que la figura alterna de Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela y jugador político clave en la crisis venezolana se haya desvanecido por completo. Ambos son escenarios de gran ganancia para el régimen venezolano.

En búsqueda de contraprestación, el gobierno Petro ha intentado que la restauración de los vínculos bilaterales sirva para facilitar la reincorporación de Venezuela al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y a los sistemas de gobernanza regional, y que ello contribuya a su vez al cambio político, pero no ha tenido ningún éxito hasta el momento (Sepúlveda, 2023). Así las cosas, el régimen venezolano ha ganado con los reacercamientos en el campo de la construcción de vías de reconocimiento para su régimen y un regreso parcial a la comunidad regional sin llevar a cabo todavía cambios contundentes hacia la democracia.

2

SOBRE EL CAMBIO POLÍTICO EN VENEZUELA

En Venezuela el panorama sigue caracterizándose por una situación humanitaria y económica crítica y que ha causado la migración de millones de ciudadanos venezolanos a otros países del continente. A lo que se suman las múltiples formas de abuso de poder y transgresión del estado de derecho que continúan, así como la violación a los derechos humanos de aquellas personas, organismos y medios de comunicación que se han declarado abiertamente opositores al régimen.

De acuerdo al último informe publicado por la Misión Independiente para Venezuela de la ONU, que revela los resultados de una investigación documentada entre 2020 y 2023, el gobierno de Nicolás Maduro persiste en prácticas de abuso de poder contra la sociedad civil. Si bien los abusos hacia los opositores parecen haberse reducido, el informe plantea que se han establecido “mecanismos más selectivos” que no representan casos aislados, sino que hacen parte de una política estatal sistemática. Ante la ausencia de declaraciones gubernamentales frente a este panorama por parte de ambos gobiernos, parece que son las ONG y la sociedad civil quienes continúan al frente de la lucha para frenar la violación de derechos humanos en el país, organizando marchas y eventos simbólicos en diferentes ciudades de América receptoras de esta población y en donde tienen presencia los grandes organismos multilaterales, como la ONU y la OEA en Nueva York y Washington, respectivamente. Con estas protestas se le pide a la comunidad internacional un trato más exigente hacia el régimen de Nicolás Maduro, que cierre los centros de detención y

tortura como El Helicoide y que libere los cerca de trescientos presos políticos (González, 2023).

A pesar de esto, el gobierno colombiano ha seguido intentando ser partícipe del proceso que lleve a una eventual transición democrática en Venezuela. Fue justamente ese objetivo el que lo llevó a organizar una cumbre internacional en Bogotá el 25 de abril del presente año, con veinte países garantes, sectores de la oposición, oficialistas y del gobierno colombiano. En dicha cumbre se discutió sobre las elecciones en Venezuela y sus garantías, la desactivación paulatina de las sanciones y la reanudación de las negociaciones que estuvieron estancadas desde noviembre de 2022 hasta octubre de 2023. De la Cumbre de Bogotá no salieron consensos ni decisiones clave pero contribuyó a construir la imagen del gobierno colombiano como un actor relevante en el proceso de cambio político venezolano (Colmenares, 2022).

Si bien estos encuentros, incluidos los que ha sostenido el canciller Álvaro Leyva, podrían ser parte de una estrategia de construcción de confianza entre las partes y que favorezca nuevamente los intereses de ambos países y de sus respectivos mandatarios (Rodríguez, 2023), sigue estando pendiente un proceso de “contaminación” hacia abajo y que se traduzca en mayores niveles de institucionalización de la relación binacional. Solo de esta forma es posible establecer una relación sostenible en el tiempo y que no quede sujeta a los vaivenes de la alternancia gubernamental en ambos países.

3

SOBRE LAS NEGOCIACIONES CON EL ELN Y LA POLÍTICA DE SEGURIDAD

Del lado colombiano hay intereses claramente definidos y cuya satisfacción depende del logro de la normalización de las relaciones bilaterales. El caso más claro tiene que ver con la participación constructiva del gobierno venezolano en las negociaciones de paz con el ELN. El gobierno colombiano le pidió al presidente Nicolás Maduro que fuera garante de dichas negociaciones y este no solo aceptó sino que además fue anfitrión del primer ciclo que se llevó a cabo en Caracas entre el 21 de noviembre y el 12 de diciembre del año pasado (Pastrana y Valdivieso, 2023). Este proceso de negociación—parte activa de la Paz total—está estrechamente vinculado con Venezuela en la medida en que el ELN ha logrado control territorial en territorio venezolano—agudizando los problemas de seguridad en la frontera—, y debido a que existe un nivel de cercanía de este grupo insurgente con el gobierno de Maduro que le permite a este último tener un margen de maniobra y una capacidad de influencia considerable y decisiva para el éxito de las conversaciones. Como es posible anticipar, no existe información pública sobre el papel favorable que ha desempeñado Venezuela en estas conversaciones pero es claro que tampoco ha contribuido a obstaculizar los avances y eso ya es un logro importante.

A la presencia de este grupo armado en territorio venezolano se suma la proliferación de organizaciones criminales en varios de los departamentos colombianos del área fronteriza, en constante disputa por las rentas criminales: microtráfico, trata de personas, tráfico de migrantes, entre otras. A pesar de que este asunto concierne directamente a los dos países, los diálogos entre los

diferentes actores y autoridades de seguridad de ambos lados de la frontera aún son preliminares y es mucho el camino que resta por andar para lograr la coordinación binacional de una política de seguridad fronteriza sólida, estructurada y de largo plazo.

El 11 de mayo de 2023 el ministro de Defensa de Colombia, Iván Velásquez, se reunió por segunda vez con su homólogo venezolano Vladimir Padrino en Caracas, después de haberlo hecho en septiembre de 2022 en el estado Táchira y días antes de reabrir la frontera. Tras este segundo encuentro los funcionarios emitieron un comunicado en el que se reiteró la firme decisión del fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de cooperación militar, y se hizo la revisión de los diversos asuntos que integran la agenda con el objetivo de “profundizarla y humanizarla”. Se estableció que se van a ejecutar operaciones combinadas para ser más eficaces en la lucha contra la criminalidad en la frontera y se acordó retomar la comunicación bilateral a todos los niveles en materia de defensa entre ambos países, al igual que aumentar la presencia de las fuerzas armadas en los pasos informales y en la lucha contra el contrabando. Los ministros acordaron establecer un canal de comunicación directo para intercambiar, informar y fortalecer la interacción en el ámbito de inteligencia y continuar las reuniones entre las unidades militares de ambos países para mitigar los factores de riesgo existentes en la zona fronteriza, especialmente aquellos relacionados con los grupos transnacionales de delincuencia organizada. Aunque a ritmo lento, el restablecimiento de la cooperación militar y de defensa parece estar avanzando.

4

SOBRE LO MIGRATORIO

Desde 2015, cuando el gobierno de Nicolás Maduro expulsó a más de veintitrés mil colombianos que vivían en la zona fronteriza del lado venezolano y cuando simultáneamente empezaron a llegar oleadas de migración de ese país escapando de las condiciones sociopolíticas y la crisis humanitaria, Colombia se ha visto en la necesidad de diseñar una política migratoria integral y dedicada a atender las necesidades de este grupo poblacional.

A pesar de que el gobierno Duque anunció la creación del Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos (ETPV), su implementación durante ese gobierno fue deficiente y no logró un verdadero proceso de integración de los migrantes en el sistema productivo colombiano ni un aseguramiento de sus derechos en territorio colombiano. La expectativa al inicio del gobierno Petro era justamente que por su abierto interés en temas sociales y de igualdad, no solo se dedicase a la implementación del Estatuto para lograr una verdadera integración de la población migrante, sino que además intensificara los programas para su atención e incorporación en la fuerza productiva.

Sin embargo, tras un año de gobierno, lo migratorio parece haber desaparecido de las conversaciones que han mantenido ambos mandatarios. Como bien lo sugiere Ronald Rodríguez, Colombia no ha liderado la respuesta internacional frente a la migración venezolana y el asunto se trata con excesiva cautela en la agenda bilateral. En ninguno de los cuatro encuentros que han sostenido los mandatarios lo migratorio ha sido mencionado, y lo que parece más angustiante aún es la retórica del presidente colombiano y varios miembros de su gobierno al respecto, que en varias ocasiones desafortunadas parecen haber subestimado la gravedad del asunto. Las pocas veces en las que el presidente Petro ha hablado sobre migración, incluidas durante su campaña electoral, no

ha hecho mención alguna a las causas directas de la migración venezolana o a la crisis humanitaria de dicho país, e incluso alcanzó a considerar un “plan de retorno voluntario para migrantes” que no sería coherente con la intención de permanencia de esta población, semejante al plan de retorno en el que ha manifestado trabajar Nicolás Maduro para complementar el ya existente “Vuelta a la Patria” (Rodríguez, 2023).

Del lado venezolano el asunto es igualmente inexistente e incluso a finales de 2022, tras el repunte económico que vivió Venezuela, se intentó ahondar en esta idea del retorno de miles de venezolanos. No obstante, la poca sostenibilidad del repunte económico, sumada a la ausencia de garantías electorales, la inhabilitación de políticos opositores al gobierno y las todavía sistemáticas violaciones a los derechos humanos, parecen apuntar a una nueva oleada migratoria que coincida con las elecciones que se aproximan en Venezuela en 2024.

Gustavo Petro recibió un país con cerca de 2,5 millones de migrantes venezolanos y las medidas iniciales para enfrentar este desafío empezaron a ser consideradas solo meses después de haberse posesionado. Pero esas medidas se han caracterizado por una clara falta de dirección, de articulación y de coherencia; se ha reducido el perfil de los mecanismos institucionales (así lo demuestra la eliminación de la Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante o Gerencia de Fronteras), y se ha intentado minimizar la dimensión del fenómeno. Con la eliminación de la Gerencia de Fronteras, institución que se encargaba de coordinar las políticas de integración en el país—incluidos los mecanismos de cooperación internacional—y su transformación en una oficina dentro del Viceministerio de Relaciones Exteriores, queda claro que el eje de la normalización son los asuntos comerciales y la interlocu-

ción colombiana frente al restablecimiento democrático de Venezuela. La integración de la población migrante en el país no está teniendo la atención suficiente por parte del gobierno colombiano, ni mucho menos en la relación bilateral.

Por ejemplo, si bien se anunció la apertura de los consulados de Venezuela en Colombia para el pasado 30 de septiembre, el proceso ha sido lento y se ha retrasado el trámite de solicitud o renovación de pasaportes y demás gestiones para ciudadanos venezolanos en Colombia. Esto genera barreras para la atención e integración de los migrantes y su establecimiento en el país.

Sorprende además la ambigua narrativa que han usado varios funcionarios del gobierno colombiano cuando se refieren a este asunto: el anterior embajador de Colombia en Venezuela, Armando Benedetti, insinuó que los venezolanos están retornando a Venezuela y que la migración es más bien producto de las sanciones internacionales, minimizando de esta forma el fenómeno migratorio y sus causas estructurales (Restrepo, 2022).

Lo cierto es que según los datos del estudio de percepción de los migrantes en Colombia desarrollado por Cifras y Conceptos y el Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, solo 27% de los migrantes expresó que desea regresar a su país, frente a 62% que desea radicarse definitivamente en Colombia. Lo anterior coincidiendo además con el aumento de migrantes que han ingresado al país, pues si bien Migración Colombia ha tenido dificultades para mantener actualizados los datos, de acuerdo con sus cifras los venezolanos que viven en el país pasaron de 1,7 millones en enero de 2021 a 2,4 millones en febrero de 2022. A su vez, la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) declaró que entre noviembre y diciembre de 2022 hubo una reducción de tan solo 0,03% de la diáspora venezolana.

El reconocimiento de los migrantes venezolanos en Colombia y de sus necesidades es el primer paso para establecer lineamientos de política pública claros y efectivos. Solo así se puede dar garantía plena de los derechos de estas personas, permitiéndoles desarrollar capacidades para su inserción laboral y hacerlos de esta forma parte activa del aparato productivo del país.

Durante los primeros meses del gobierno del presidente Petro, la entrega de Permisos por protección temporal a los migrantes venezolanos (PPT) se ralentizó, dificultando la garantía a los derechos y la provisión de servicios a los migrantes. A esto hay que sumarle que en la medida en que en el momento en el que se crearon los Permisos por protección temporal se pensó que sería provisional porque el régimen venezolano en palabras de Duque “tenía los días contados”, este mecanismo no contempló las herramientas suficientes de reacción inmediata frente a los planes de permanencia de los migrantes.

Estas irregularidades y barreras al acceso a sus derechos agudizan la vulnerabilidad de esta población: dado el conflicto armado que tiene lugar en Colombia y los numerosos grupos criminales que operan en la zona de frontera, los migrantes, principalmente aquellos que deciden ingresar al país por las trochas, son expuestos al reclutamiento forzado, la trata de personas y la explotación sexual (Crisis Group, 2022). Igualmente, debido a que los países de la región no han implementado políticas de recepción de migrantes, el tránsito por el tapón del Darién para llegar a Estados Unidos se ha incrementado drásticamente (Turkewitz y Herrera, 2023). Por esta razón, es urgente una política exterior coordinada entre actores regionales, autoridades y organizaciones que generen condiciones de seguridad para los migrantes, especialmente en aquellos lugares donde carecen de asistencia humanitaria. Además, se deben generar procesos de articulación de la diáspora e identificar necesidades comunes entre los países receptores.

Es preciso evaluar también el impacto que tendrá el plan de repatriación acordado entre Estados Unidos y Venezuela sobre el flujo migratorio hacia Colombia. Dicho acuerdo contempla la recepción de venezolanos deportados desde Estados Unidos y se da en el contexto de la reactivación del plan creado por Nicolás Maduro en 2018, “Vuelta a la Patria”, con el que casi un millón de venezolanos han retornado a su país. El retorno desde Estados Unidos no era posible antes, dada la ruptura de relaciones diplomáticas entre Washington y Caracas en 2019. El gobierno de Estados Unidos ha insistido en que esta es una decisión que pretende mostrar su compromiso con imponer consecuencias a quienes crucen de manera irregular la frontera y no se acojan a las vías

legales. Desde el año pasado el gobierno de Joe Biden (2021-) creó un programa denominado "Parole Humanitario" que consiste en el otorgamiento del estatus de inmigración temporal concedido a los venezolanos que necesitan entrar al país por razones humanitarias urgentes o por un beneficio público significativo. Igualmente, para aquellos migrantes venezolanos que hayan llegado antes del 31 de julio del presente año, se extendió un permiso temporal de protección que les permite tener un estatus legal. Aquellos que no cuenten con estas condiciones serán elegidos para que el programa "Vuelta a la Patria" los retorne, mediante un proceso de repatriación ordenado, seguro y legal, que garantice la atención integral y la observación de sus derechos y protección bajo la Constitución y las leyes venezolanas. El secretario de Estado, Antony Blinken, aseguró que Estados Unidos está comprometido con la protección de aquellos migrantes que califiquen para el programa de refugiados y que esto conforma un aspecto clave para la estabilización del fenómeno migratorio en la región.

Todo este escenario sugiere que hoy es de vital importancia priorizar la integración socioeconómica de los migrantes en Colombia. Las decisiones en materia de política exterior podrían ser aprovechadas para mejorar las condiciones de seguridad del país, apostar por un mejor proceso de migración y garantizar los derechos de los venezolanos una vez en Colombia (López, 2022). La migración debería entonces posicionarse como un eje estratégico de las relaciones colombo-venezolanas y ser incluida como una prioridad en la agenda bilateral.

El informe recientemente publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la integración socioeconómica de los migrantes en trece países de Latinoamérica identificó una serie de vacíos en las políticas públicas y en las áreas en las que los tomadores de decisiones deberían concentrar sus esfuerzos, reiterando la importancia de la responsabilidad compartida. Para el caso colombiano, se reconoce que las medidas adoptadas, como el parcial proceso de implementación del Estatuto temporal de protección para migrantes, han permitido responder a las necesidades básicas de los migrantes. Sin embargo, teniendo en cuenta la intención de permanencia de estos en Colombia, es necesario fortalecer estas medidas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se estableció brevemente que el Gobierno comprende los flujos migratorios como uno de los retos del país, y por eso mismo, requiere del apoyo de la comunidad internacional para afrontarlo. Así, los diferentes anuncios por parte del gobierno nacional sobre la creación de espacios multilaterales o los compromisos asumidos para la coordinación y financiación de los flujos migratorios en América Latina y el Caribe, como la Declaración de los Ángeles, el interés por la Conferencia Internacional de Donantes, o el Plan de respuesta para refugiados y migrantes de Venezuela 2023-2024, son evidencia de la intención de lograr acciones conjuntas bajo principios de corresponsabilidad y cooperación. No obstante, preocupa que estos espacios o iniciativas no parecen ir en coordinación directa con el proceso de restablecimiento de las relaciones entre Colombia y Venezuela.

5

SOBRE LO COMERCIAL

A pesar de que se ha identificado un incremento en las relaciones comerciales desde 2022, este también parece ser un asunto en el que el ritmo de normalización ha cedido en la medida en que los empresarios colombianos aún no han desarrollado la confianza suficiente para terminar de restablecer los nexos comerciales o incrementar las exportaciones hacia Venezuela. Las sanciones que pesan sobre el país desde 2019 han limitado sustancialmente el ímpetu de las exportaciones debido a que los costos operacionales hacen más difícil la logística de los pagos y, por ende, se hace menos provechoso el intercambio comercial. Si bien las proyecciones estiman que el comercio bilateral podría cerrar este año en aproximadamente mil millones de dólares, aunque se

levanten progresivamente las sanciones, la relación comercial todavía no retornaría a su estatus de principios de siglo, pues la coyuntura económica y el contexto es muy diferente (Rodríguez, 2023). Para favorecer el intercambio comercial, durante los primeros meses de su gobierno Gustavo Petro propuso el retorno de Venezuela a la Comunidad Andina de Naciones (CAN). No obstante, la propuesta fue descartada tras no contar con la aprobación de Perú. Aunque se han hecho esfuerzos desde ProColombia, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para recuperar el mercado, la crisis económica en Venezuela y los precarios niveles de institucionalización continúan generando poca confianza al sector privado.

6

SOBRE LA NEGOCIACIÓN Y EL PAPEL DE ESTADOS UNIDOS

Desde el inicio de su mandato, Gustavo Petro ha insistido en la necesidad de que tenga lugar una reanudación de las negociaciones entre el gobierno de Maduro y la oposición, suspendidas cuando el gobierno venezolano abandonó la mesa en represalia por la extradición a Estados Unidos de Alex Saab, acusado de lavado de activos y señalado de ser testaferro de Maduro. Meses después, en noviembre de 2022 en su cuenta de Twitter (conocida ahora como “X”), el mandatario colombiano recién posesionado anunció la reanudación de las negociaciones, antes de conocerse la noticia oficial. Esta ronda de diálogos tuvo como propósito entablar “un acuerdo parcial en materia social” y la creación de un fondo internacional para abordar la crisis humanitaria, el alivio parcial de las sanciones del Departamento del Tesoro de Estados Unidos a la industria petrolera de Venezuela y las garantías de elecciones justas y libres (CMW, 2022). No obstante, el proceso volvió a pausarse y el gobierno de Venezuela acusó a la oposición y a Estados Unidos de no cumplir su compromiso de liberar alrededor de 3.200 millones de dólares en divisas internacionales que se dedicarían al proceso de recomposición de la economía venezolana. Por esto, en la Asamblea General de las Naciones Unidas el embajador venezolano ante la ONU, Samuel Moncada, propuso formar una alianza internacional de países que evadan estas medidas coercitivas, argumentando que estas sanciones son “herramientas de control de las naciones débiles por parte de naciones que tienen una posición de dominio en el sistema económico mundial”, y “armas de destrucción masiva que frenan el desarrollo de pueblos y de naciones enteras” (Infobae, 2023).

Ante el estancamiento de las negociaciones y con el aval del gobierno estadounidense, Petro propuso “propiciar un espacio” en Bogotá en abril de 2023 para la posible reanudación de conversaciones que llevaran al estableci-

miento de elecciones libres y transparentes. Pero, como ya se sugirió, la cumbre concluyó sin avances sustanciales e incluso se vio opacada por la expulsión de Juan Guaidó (Núñez, 2023). Sin embargo, debido a la presión sobre la provisión de recursos energéticos que ha generado la guerra entre Rusia y Ucrania, Estados Unidos se ha enfrentado a la necesidad de diversificar las fuentes de estos recursos y esto ha impactado directamente la relación con Venezuela y las posibilidades de una negociación y un cambio político en ese país.

En este contexto, el 17 de octubre de 2023 se firmó el Acuerdo de Barbados entre representantes del Gobierno Maduro y la Plataforma Unitaria de la oposición. El acuerdo:

Establece la necesidad de un conjunto de garantías electorales antes de la votación presidencial, al tiempo que fija la fecha de los comicios en el segundo semestre de 2024, como era la preferencia de la oposición. Los pasos acordados por ambas partes incluyen una actualización exhaustiva del registro electoral, incluyendo esfuerzos para inscribir al menos a una parte de la numerosa diáspora venezolana. Especialistas electorales consideran que estas mejoras son vitales, dado que, dentro de Venezuela, más de tres millones de personas en edad de votar aún no se han inscrito. El acuerdo de Barbados también prevé que el Consejo Nacional Electoral invite a misiones internacionales de observación para supervisar los comicios, entre ellas delegaciones de la UE, la ONU, la Unión Africana y el Centro Carter. Estas misiones pueden contribuir a desalentar las malas prácticas y el fraude electoral, así como a detectar cualquier irregularidad en torno al día de las elecciones. Esta faceta del acuerdo de Barbados se basa en los avances logrados en las elecciones regionales y locales de 2021 en Venezuela, en las que por primera vez en quince años estuvieron presentes observadores de la UE.

En cuanto a otras disposiciones, el gobierno también acordó apoyar la igualdad en el acceso a los medios de comunicación, mientras que el acuerdo prevé la eliminación de medidas que pudieran poner en peligro la seguridad de los candidatos y otras figuras políticas. Esta última cláusula puede interpretarse como una referencia a la recompensa de 15 millones de dólares que el Departamento de Estado de Estados Unidos sigue ofreciendo por información que conduzca a la detención o condena del presidente Maduro por cargos de corrupción y narcotráfico (Crisis Group, 2023).

Es justamente a cambio de esto que la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento de Tesoro autorizó por seis meses todas las transacciones relacionadas con las operaciones del sector petrolero y de gas en Venezuela, incluyendo la autorización de transacciones financieras ordinarias y necesarias con ciertos bancos venezolanos bloqueados que están relacionados con ese sector. La medida fue explicada como una respuesta al acuerdo que alcanzó el gobierno de Nicolás Maduro con la oposición para establecer garantías electorales con miras a los comicios presidenciales de 2024, pero no se necesita ser un observador muy agudo para reconocer que la motivación recaía mucho más fuertemente en la necesidad de Estados Unidos de suplir su demanda energética. El Departamento del Tesoro insistió en su momento en que las sanciones podrían volver a entrar en vigencia si Venezuela no cumplía con sus compromisos.

Uno de los puntos del acuerdo firmado en Barbados por el Gobierno y la oposición es la promoción de la autorización a todos los candidatos presidenciales y partidos políticos que quieran participar en la elección presidencial, *siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la ley*. No obstante, este último requisito mantiene la posibilidad de que se utilicen vetos para impedir la inscripción de María Corina Machado, quien fue inhabilitada para participar en política electoral por quince años. Aunque para el jefe de la delegación chavista, Jorge Rodríguez, con una situación así no podría ser candidata, desde la Casa Blanca han dejado claro que esto es esencial para que los venezolanos puedan tener una elección democrática en la que todos los candidatos tengan caminos para ser autorizados (Jiménez, 2023). Además, el gobierno Biden ha insistido en que espera ver progresos en esta materia antes del final de noviem-

bre o, de lo contrario, el levantamiento de las sanciones podría ser suspendido.

Si bien estos acuerdos parecen favorecer el contexto electoral que se aproxima y por ende el restablecimiento democrático del país, la credibilidad de ambas partes se ha visto afectada tras años de negociaciones sin resultados, además del incumplimiento por parte de Maduro de varios de los acuerdos que se trataron de lograr en el pasado (WOLA, 2023). Por esa razón, el secretario de Estado estadounidense ha insistido en que el alivio temporal a las sanciones petroleras se dismantlará si el gobierno de Maduro no garantiza la rehabilitación de candidatos presidenciales opositores y la liberación de presos estadounidenses. Ante estas declaraciones, el jefe negociador del gobierno venezolano, Jorge Rodríguez, respondió rechazando las advertencias, insinuando incluso que las palabras de Blinken eran “falsas y mentirosas” y que Venezuela no aceptará presiones ni chantajes de ningún país (Schmidt, Herrero y DeYoung, 2023).

De esta manera, el próximo ciclo electoral en Venezuela ofrece una oportunidad para que las partes manifiesten su verdadera voluntad política de construir una solución negociada y democrática. Sin embargo, es preciso anotar que ante la acuciante necesidad de Estados Unidos de satisfacer su demanda de energéticos, es muy probable que no cuente con incentivos para mostrarse exigente frente al oficialismo venezolano y su cumplimiento con lo pactado en Barbados; al contrario, un mínimo esfuerzo en dirección de lograr unas elecciones limpias puede terminar bastando.

Desde Colombia, en representación del Gobierno, el canciller Álvaro Leyva viajó a Barbados para asistir al acto de culminación del diálogo político entre el Gobierno Maduro y la oposición. Gustavo Petro no esperó mucho para expresar su satisfacción y considerar el acuerdo como un logro de su política exterior, manifestando por medio de su red social X, que él fue promotor para que dichos acuerdos sucedieran:

Como presidente de Colombia, di el primer paso para desbloquear a Venezuela y abrir sus fronteras y sus relaciones diplomáticas. Al cabo de un año, el desbloqueo parcial de Venezuela por parte de Estados Unidos es

una realidad. Nos sentimos orgullosos de haber colaborado decididamente en este camino que puede devolverle su hogar a muchos venezolanos que emigraron (Santos, 2023).

De nuevo, la tesis del gobierno colombiano es que la migración es principalmente el resultado de las sanciones y no está relacionada con la reducción de las libertades y la crisis económica en Venezuela. Pero el reto más importante para Colombia consiste en mantener los canales abiertos y continuar incidiendo en el gobierno venezolano para que el cambio político se produzca en observancia de los acuerdos logrados. Un incumplimiento por parte del gobierno de Maduro sería, bajo la misma lógica del gobierno colombiano, un fracaso abierto y contundente de su política exterior.

En síntesis, tras un año de la reanudación de la relación bilateral, el intercambio comercial entre ambos países, la

reapertura de los pasos fronterizos y el apoyo de Nicolás Maduro como garante de paz a los acuerdos con el ELN parecen ser hasta el momento los mayores logros. La aguda situación humanitaria de los migrantes continúa siendo uno de los mayores desafíos al igual que el proceso de cambio político y la transición hacia la democracia en Venezuela. Si bien la relación personal que sostienen ambos mandatarios parece impulsar oportunidades principalmente en materia económica y comercial, es importante que la relación se continúe institucionalizando y que ello permita la creación de políticas públicas coordinadas especialmente en materia de seguridad y protección de derechos humanos ante el panorama electoral que se avecina. Lo anterior, permitiéndole también al actual gobierno colombiano posicionarse con mayor credibilidad y coherencia como interlocutor entre Venezuela y otros actores internacionales interesados en facilitar el restablecimiento democrático del país.

REFERENCIAS

- Alcalde, C. 2023, 23 de marzo. "Maduro y Petro se reúnen en Venezuela para discutir cooperación". *Voz de América*. Recuperado de <https://www.vozdeamerica.com/a/sin-declaraciones-publicas-maduro-petro-reunion-cuarta-vez-seis-meses/7019061.html>
- BID, OCDE, PNUD. 2023. "¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: mapeo de la integración socioeconómica". Jeremy Harris, Thomas Liebig, David Khoudour (editores). *Monografía del BID*. 1071. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/En-que-situacion-estan-los-migrantes-en-America-Latina-y-el-Caribe-mapeo-de-la-integracion-socioeconomica.pdf>
- Cifras y Conceptos, Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. 2022. *Estudio de percepción frente a los migrantes en Colombia*. https://urosario.edu.co/sites/default/files/2022-11/142_22%20Estudio%20de%20percepcio%CC%81n%20frente%20a%20los%20migrantes%20en%20Colombia%20V4.pdf
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. 2023. *Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session54/advance-versions/A_HRC_54_57_Unofficial-SP-Translation.pdf
- Crisis Group. 2022. "Tiempos difíciles en el refugio: cómo proteger a los migrantes venezolanos en Colombia". *Informe sobre América Latina*. 94. 9 de agosto de 2022. <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/colombia-venezuela/tiempos-dificiles-en-el-refugio-como-proteger-los>
- . 2023. "Pacto en Barbados: la ruta sinuosa de Venezuela hacia comicios competitivos". <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/barbados-deal-sets-venezuela-rocky-path-competitive-polls>
- Centro de Estudios en Migración, Clínica Jurídica para Migrantes, y Semillero de Investigación en Derecho y Migración en Colombia. Universidad de los Andes. s. f. <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/>
- CNN Español*. 2019, 27 de mayo. "Así llegan los representantes de Maduro y Guaidó a las negociaciones lideradas por Noruega". *CNN*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2019/05/27/asi-llegan-los-representantes-de-maduro-y-guaido-a-las-negociaciones-lideradas-por-noruega/>
- . 2022, 25 de noviembre. "El papel de EE. UU., las sanciones y la sombra de Alex Saab: lo que sabemos de la reanudación del diálogo entre el gobierno de Venezuela y la oposición". *CNN*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2022/11/25/lo-que-sabemos-reanudacion-dialogos-gobierno-oposicion-venezuela-2022-orix/>
- Colmenares Castro, C. A. 2022. "Consideraciones sobre el restablecimiento de las relaciones con Venezuela". *Bitácora de San Carlos*. 2: 22-27.
- DeYoung, K. y V. Herrero. 2023, 18 de octubre. "U.S eases sanctions on Venezuelan oil after Maduro agrees to elections". *The Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/world/2023/10/18/biden-eases-venezuela-oil-sanctions/>
- Glatsky, G. y J. Turkewitz. 2023, 20 de octubre. "A thaw between US and Venezuela ahead of a key vote". *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2023/10/20/world/americas/venezuela-us-sanctions-election.html>
- Gobierno de Colombia. 2023. *Colombia potencia mundial de la vida. Plan nacional de desarrollo 2022-2026*.

González, A. 2023, 28 de agosto. "Residentes de Nueva York se manifiestan en contra de los campamentos de migrantes". *Voz de América*. Recuperado de <https://www.vozdeamerica.com/a/residentes-de-nueva-york-se-manifiestan-en-contra-de-campamentos-de-migrantes/7244713.html>

Herrera, I. y J. Turkewitz. 2023, 24 de septiembre. "Why are so many Venezuelans going to the United States?". *New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2023/09/24/world/americas/why-are-so-many-venezuelans-going-to-the-united-states.html?searchResultPosition=8>

Infobae. 2023, 21 de septiembre. "Venezuela propone en la ONU una alianza de países que evadan las sanciones de EE.UU.". *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/agencias/2023/09/21/venezuela-propone-en-la-onu-una-alianza-de-paises-que-evadan-las-sanciones-de-eeuu/>

Jiménez, M. 2023, 18 de octubre. "Biden levanta sanciones al petróleo, el gas y el oro de Venezuela tras los acuerdos con la oposición". *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2023-10-18/biden-levanta-las-sanciones-al-petroleo-el-gas-y-el-oro-de-venezuela-tras-los-acuerdos-con-la-oposicion.html?event=go&event_log=go&prod=REGCONTADOR-CLB&o=popup_regwall_clb

López, R. 2022. "Los cuatro ejes de la política exterior de Gustavo Petro". *Foreign Affairs Latinoamérica*.

Migración Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. s. f. *Noticias*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/tema/noticias>

Núñez, A. 2023, 28 de abril. "Venezuela sin fecha para volver a negociaciones en México". *Voz de América*. Recuperado de <https://www.vozdeamerica.com/a/venezuela-sin-fecha-para-volver-a-negociaciones-en-mexico-7068504.html>

Pastrana Buelvas, E. y A. Valdivieso Collazos. 2023. "Colombia ante la Paz Total de Gustavo Petro: precedentes históricos, retos y expectativas". *Documentos de trabajo*. 78. Fundación Carolina.

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). s. f. *Cifras clave*. <https://www.r4v.info/es/home>

Portafolio. 2023, 6 de septiembre. "Colombia y Venezuela, a fortalecer relación económica: cómo lo harían". *Portafolio*. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/colombia-y-venezuela-como-buscan-fortalecer-la-economia-bilateral-588536>

Provinci. 2018, 7 de febrero. "Gobierno y oposición salen de República Dominicana sin acuerdo". *Provinci*. Recuperado de <https://provinci.com/gobierno-y-oposicion-salen-de-republica-dominicana-sin-acuerdo/>

Restrepo, M. 2022, 26 de septiembre. "Cinco muestras de chavismo de Armando Benedetti". *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/cinco-muestras-de-chavismo-de-armando-benedetti/>

Rodríguez, R. 2023, 23 de marzo. "Luces y sombras del restablecimiento de relaciones con Venezuela". *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/luces-y-sombras-del-restablecimiento-de-relaciones-con-venezuela/>

----- . 2023, 21 de septiembre. "¿Por qué Venezuela guarda silencio ante la crisis migratoria en el Tapón del Darién?". *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/crisis-migratoria-en-el-darien-por-que-venezuela-guarda-silencio-807153>

----- . 1 de octubre de 2023. "Colombia y Venezuela: un año de relaciones amigables". *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/colombia-venezuela-ano-relaciones-amigables/>

Saavedra, A. 2023, 20 de abril. "Petro: ¿qué habló con Biden sobre las sanciones de Venezuela?". *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/petro-y-biden-que-hablaron-sobre-sanciones-de-estados-unidos-a-venezuela-761245>

Santos, M. 2023, 19 de octubre. "Presidente Petro aplaudió la decisión de EE.UU de desbloquear fondos para Venezuela". *W Radio*. Recuperado de <https://www.wradio.com.co/2023/10/19/presidente-petro-apludio-la-decision-de-eeuu-de-desbloquear-fondos-para-venezuela/>

Schmidt, S., A. V. Herrero y K. DeYoung. 2023, 17 de octubre. "U.S to ease sanctions on Venezuelan oil for freer presidential election". *The Washington Post*. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/world/2023/10/16/venezuela-us-sanctions-deal/>

Sepúlveda Soto, D. 2023. "Progresismo y derechos humanos. Una nueva oportunidad para América Latina". *Nueva Sociedad*. 304.

Trompetero, M. 2023, 26 de febrero. "Gustavo Petro pretende lo imposible: "desvenezolanizar" la migración".

La Silla Vacía. Recuperado de <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/gobierno-petro-pretende-lo-imposible-desvenezolanizar-la-migracion/>

WOLA. 2023, 18 de octubre. "Reanudación de negociaciones sobre Venezuela representa un paso positivo, pero siguen existiendo obstáculos para elecciones libres y justas". WOLA. Recuperado de <https://www.wola.org/es/2023/10/reanudacion-de-negociaciones-sobre-venezuela-representa-un-paso-positivo-pero-siguen-existiendo-obstaculos/>

ACERCA DE LA AUTORA

Sandra Borda Guzmán. Profesora Asociada, Departamento de Ciencia Política y Estudios Globales de la Universidad de los Andes (Bogotá).

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Oliver Dalichau
Representante de la FES Colombia

Saruy Tolosa
Coordinador de proyectos
saruy.tolosa@fes.de

Bogotá, diciembre de 2023

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://www.fes-colombia.org>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

POLÍTICA EXTERIOR COLOMBIANA HACIA VENEZUELA DURANTE EL PRIMER AÑO DE LA PRESIDENCIA DE GUSTAVO PETRO



Tras años de distanciamiento entre Nicolás Maduro y el gobierno de Iván Duque, el actual gobierno colombiano decidió restablecer la relación bilateral con Venezuela, haciéndose oficial desde el 26 de septiembre de 2022 con la reapertura de la frontera. Este documento sugiere que, primero, el ritmo de la reconstrucción de los vínculos binacionales ha sido desigual, pero en general lento, debido principalmente a las grandes diferencias en capacidad institucional del lado colombiano. Y segundo, en el escenario de las conversaciones y negociaciones entre los dos países, mientras Colombia se mueve en el continuo de la relación binacional constantemente para lograr una cercanía al régimen venezolano, del lado venezolano no ha habido un movimiento respectivo que permita hablar de niveles aceptables de reciprocidad, pues han primado las exigencias y escasean las concesiones.

A un año de dicho restablecimiento los mayores logros parecen ser el intercambio comercial, la cooperación militar y el respaldo de Maduro a los acuerdos con el ELN. Sin embargo, la situación humanitaria que concierne especialmente a los migrantes y el restablecimiento de



democrático de Venezuela continúan siendo los principales desafíos.

Aunque se esperaría mejoras en las políticas migratorias, es necesaria mayor institucionalización y coordinación en políticas públicas, especialmente en lo concerniente a seguridad y derechos humanos. Igualmente, la insistencia de Gustavo Petro en la reanudación de las negociaciones entre Nicolás Maduro y la oposición busca posicionar a Colombia como un actor relevante en la región e interlocutor para el restablecimiento democrático de Venezuela. No obstante, la credibilidad de estas se ha visto opacada por los constantes incumplimientos pasados y tensiones existentes.

Este documento identifica los lugares en los que se encuentran los desafíos de la relación, intenta explicarlos y proponer posibles salidas para avanzar con más contundencia y sostenibilidad, todo en función de que la relación entre ambos países vuelva a estar caracterizada por el trabajo conjunto y la solución pacífica e institucionalizada de diferencias.