

6-10-2021

Análisis de las Problemáticas de Seguridad en la Frontera Colombo Venezolana en el Periodo 2015 2019

Jeferson Camilo Arias Diaz

Universidad de la Salle, Bogotá, jefersoncarias43@unisalle.edu.co

Juan Sebastián Cobos Muñoz

Universidad de La Salle, Bogotá, jcobos48@unisalle.edu.co

Daniel Andrés Rodríguez Cabezas

Universidad de La Salle, Bogotá, drodriguez58@unisalle.edu.co

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones

Citación recomendada

Arias Diaz, J. C., Cobos Muñoz, J. S., & Rodríguez Cabezas, D. A. (2021). Análisis de las Problemáticas de Seguridad en la Frontera Colombo Venezolana en el Periodo 2015 2019. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/245

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Negocios y Relaciones Internacionales by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**ANÁLISIS DE LAS PROBLEMÁTICAS DE SEGURIDAD EN LA FRONTERA
COLOMBO VENEZOLANA EN EL PERIODO (2015 – 2019)**

Daniel Andrés Rodríguez Cabezas

Juan Sebastián Cobos Muñoz

Jeferson Camilo Arias Díaz

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES

PROGRAMA DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES

BOGOTÁ D.C. 2021

Resumen

El presente trabajo busca describir y analizar las dinámicas de ayuda humanitaria y cooperación internacional que se han suscitado en Colombia a propósito de la migración venezolana hacia el territorio nacional, dada la crisis económica, social y política que el vecino país viene experimentando desde el año 2015 hasta la actualidad. El interés fundamental es revisar de manera crítica los principios y normas diplomáticas e internacionales en función de la cooperación a la población migrante originaria de Venezuela en la frontera que compromete los dos países; así como los diversos factores que inciden en los presupuestos diplomáticos que han orientado la contribución de países y organizaciones en función de la defensa de los Derechos Humanos (DDHH) de la masa migrante.

Con base en un estudio descriptivo de tipo documental, enmarcado en el paradigma cualitativo de la investigación, y a la luz de los presupuestos teóricos del Realismo y del Idealismo, como corrientes de análisis de las Relaciones Internacionales (RI), se busca identificar los intereses que subyacen a la ayuda humanitaria dirigida a la población venezolana migrante en la frontera entre Colombia y Venezuela y develar en qué medida los elementos del contexto (seguridad, presencia de grupos guerrilleros, zonas de cultivos ilícitos, compromisos ideológicos y comerciales y cambios en las relaciones internacionales, entre otros) afectan el comportamiento de los diferentes actores internacionales en términos de cooperación.

Palabras clave: Realismo, Idealismo, migración venezolana, ayuda humanitaria, cooperación internacional.

Abstract

This work seeks to describe and analyze the dynamics of humanitarian aid and international cooperation that have arisen in Colombia regarding Venezuelan migration to the national territory, given the economic, social, and political crisis that the neighboring country has been experiencing since 2015 to the present. The fundamental interest is to critically review the diplomatic and international principles and norms based on cooperation with the migrant population originating from Venezuela on the border that compromises the two countries; as well as the various factors that affect diplomatic budgets that have guided the contribution of countries and organizations in the defense of Human Rights (HR) of the migrant mass.

Based on a descriptive study of a documentary type, framed in the qualitative research paradigm, and in the light of the theoretical assumptions of Realism and Idealism, as currents of analysis of International Relations (IR), it seeks to identify the interests that underlying the humanitarian aid directed to the Venezuelan migrant population on the border between Colombia and Venezuela and reveal to what extent the elements of the context (security, presence of guerrilla groups, areas of illicit crops, ideological and commercial commitments and changes in international relations , among others) affect the behavior of the different international actors in terms of cooperation.

Keywords: Realism, Idealism, Venezuelan migration, humanitarian aid, international cooperation.

Índice

Introducción	5
Planteamiento del problema de investigación.....	12
Planteamiento de la pregunta de investigación	15
Planteamiento de la hipótesis de trabajo	15
Objetivo general	16
Objetivos específicos.....	16
Justificación de la investigación	17
Capítulo I: Crisis fronteriza, el contexto.....	21
Impactos multidimensionales	28
Medidas del gobierno colombiano	30
Nuevas -¿o viejas?- dinámicas en la frontera con Venezuela en el periodo 2015 - 2019	33
Capítulo II: Presencia del Sistema Internacional en la crisis migratoria de la frontera	41
Sobre la política exterior y la competitividad global	41
Relaciones entre Colombia y Venezuela, un breve recorrido	48
Cooperación del Sistema Internacional en la crisis fronteriza Colombia-Venezuela	53
Estados Unidos, Plan Colombia, seguridad y democracia	59
Capítulo III: Análisis “realista” de una ayuda humanitaria “idealista”, cooperación en doble frontera.....	67
Breves y necesarias nociones generales sobre el idealismo y el realismo en las RRII.....	67
Política exterior norteamericana en América del Sur.....	72
La cooperación en la crisis venezolana actual: ayuda humanitaria y militar	78
Conclusiones	84
Referencias.....	88
Anexos	91

Índice de gráficos

Gráfico 1 Cooperación económica del Sistema Internacional en la crisis migratoria de Venezuela en Colombia.....	23
Gráfico 2 Porcentaje de migrantes en diferentes departamentos de Colombia desde 2015	26
Gráfico 3 Fases del proceso migratorio desde Venezuela	27

Gráfico 4 Población migrante desde Venezuela 2013-2017	28
Gráfico 5 Cifras de desplazamiento y homicidio en la región del Catatumbo (2017-2018)	35
Gráfico 6 Desafíos de seguridad en la frontera colombo venezolana (2015-2019).....	37
Gráfico 7 Resultados de Colombia (IGC), FEM 2019	45
Gráfico 8 Resultados de Venezuela (IGC), FEM 2019	46
Gráfico 9 Prioridades económicas de la Cooperación Internacional ante la crisis migratoria, Colombia-Venezuela (2017).....	58

Índice de tablas

Tabla 1 Respuestas del gobierno colombiano frente a la crisis fronteriza.....	30
Tabla 2 Actores del Sistema Internacional en la crisis migratoria Colombia-Venezuela (2015- 2019)	53
Tabla 3 Estrategias y objetivos del Plan Colombia	61

Índice de ilustraciones

Ilustración 1 Municipios de Colombia con mayores afectaciones en seguridad debido a la crisis migratoria de Venezuela (2017).....	25
--	----

Introducción

De acuerdo con Tah (2018), las principales corrientes de análisis de las Relaciones Internacionales (RRII) son el realismo y el idealismo. De hecho, a estos dos enfoques se les considera aún como las teorías básicas de los estudios internacionales. Opuestos por naturaleza, históricamente han delineado la comprensión de las acciones diplomáticas y del relacionamiento entre las naciones. En ese sentido, en medio de la crisis fronteriza de los últimos cinco años entre Venezuela y Colombia, y teniendo en cuenta que las dinámicas de cooperación internacional y el relacionamiento de los actores internacionales en la ayuda humanitaria tienden a desplazar el protagonismo de los Estados en materia de las RRII (La Rotta, 2015, pág. 19); vale la pena revisar en contexto, si en este caso particular, las dinámicas de cooperación responden a principios idealistas o realistas de las Relaciones Internacionales.

El realismo se enfoca en el poder, la seguridad y la defensa nacional; el idealismo, en la paz. La política exterior realista, por naturaleza, conserva un potencial estado bélico: acciones diplomáticas competitivas y relaciones hostiles. La política exterior idealista se centra en la negociación pacífica: intervención de entes de cooperación y organismos de regulación internacional como intermediarios en asuntos diplomáticos. Entre otras cosas, estos son los principios básicos de actuación de estas corrientes; la primera apuesta unidimensionalmente por los intereses del Estado; la segunda amplía la mirada hacia la necesaria integración colectiva de las relaciones. Por supuesto, estos principios se construyeron sobre bases teóricas, filosóficas, históricas e ideológicas que inciden en la formulación de modelos para comprender la realidad internacional. De allí la importancia de contrastarlas con realidades prácticas para develar lo que subyace a su ejercicio. El conflicto que se vive actualmente en la frontera entre Colombia y Venezuela es una oportunidad para analizarlas (Frasson-Quenoz & Muñoz, 2011).

Como consecuencia de múltiples factores desestabilizadores, a partir de 2015, numerosos grupos de ciudadanos venezolanos, entre ellos infantes, mujeres gestantes y adultos mayores, se enfrentan a la necesidad de migrar de su territorio hacia diferentes naciones en busca de mejores condiciones de vida y de acceso a servicios de salud, vivienda, trabajo y educación. Colombia es uno de los principales destinos, bien sea como país de acogida permanente, como región de tránsito o como lugar de estadía parcial, mientras logran llegar a otros destinos de América Latina. Según Informe del Banco Mundial, a finales de 2018, más de dos millones de personas se habían desplazado de Venezuela hacia otras latitudes y, de estas, alrededor del cincuenta por ciento (más de un millón de personas), entre venezolanos y colombianos retornados, llegaron a Colombia (Banco Mundial, 2018).

Por su ubicación geográfica y sus similitudes históricas, Colombia y Venezuela han tenido un vínculo permanente. Entre los factores más relevantes de la relación de estas dos naciones están la delimitación fronteriza, con la seguridad que esto implica; las dinámicas comerciales y económicas y las conexiones socioculturales dentro de los departamentos limítrofes. En la historia de este relacionamiento se han desarrollado múltiples acuerdos orientados hacia la soberanía territorial de ambos estados, políticas de seguridad que benefician la circulación en la frontera, acuerdos y mecanismos judiciales que regulen el intercambio comercial y, en general, acciones encaminadas hacia la sana convivencia y la amistad. Tales dinámicas han fortalecido, históricamente, el desplazamiento de colombianos y venezolanos hacia el país vecino en diferentes momentos de la historia.

Según Las Heras (2017), durante el siglo XX, Venezuela fue lugar de destino de múltiples migrantes de diferentes orígenes. Después de la segunda guerra mundial recibió a italianos, portugueses y españoles, principalmente, que vieron la oportunidad de rehacer sus

vidas en este país del continente americano. Después, en la década de los años 70 acogió a ciudadanos suramericanos –principalmente, colombianos— que, por un lado, se acercaron entusiasmados por la bonanza petrolera o, por otro, huyeron de las dictaduras Chilena, Argentina y Uruguay. Además, a finales de la década de los años 90 y principios del 2000, muchos otros colombianos decidieron establecerse en Venezuela al amparo de programas educativos, culturales y de impulso al agro, propuestos por el gobierno chavista.

La dinámica venezolana de acogida de esta población migrante viró sustancialmente en el siglo XXI cuando, debido a la situación económica y política que hoy día es vigente, sus ciudadanos empezaron a desplazarse masivamente hacia otras naciones en busca de mejores condiciones de vida. El Gobierno colombiano tiene claro que Colombia es el principal destino o lugar de tránsito de la diáspora venezolana del siglo XXI y reconoce tres etapas en el proceso migratorio. La primera se define por el retorno masivo de colombianos; la segunda, se contempla en el periodo que abarca de 2015 a 2017, marcada por el desplazamiento de alrededor de 600.000 venezolanos hacia Colombia y; como última fase, durante el 2018 y 2019, correspondiente a los incrementos migratorios que alcanzaron un estimado de 115% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018).

Los recursos colombianos no han sido suficientes para ofrecerles garantías de una vida digna a estas personas, a lo que se suma un devenir histórico de encuentros y desencuentros entre las dos naciones suramericanas; un contexto fronterizo de ausencia estatal; falta de oportunidades, insurgencia de grupos armados en la frontera, limitación y monopolio del acceso a servicios básicos y necesarios, prácticas ilegales y explotación sexual. Estas particularidades no solo empeoran la situación de la población migrante venezolana que llega al país, además, recrudecen la de la población nativa de los municipios aledaños.

Esta crisis, si bien es evidente desde el cambio de políticas de gobierno internas de Venezuela, contiene elementos de la historia de las relaciones entre el vecino país y Colombia; comprenderlas puede dar luces frente a las acciones diplomáticas de los actores internacionales de la crisis. En esta situación crítica no se puede desconocer el contexto histórico de las relaciones bilaterales, pues analizar el devenir de los vínculos entre estos vecinos países permite identificar factores que faciliten la comprensión de las estrategias de cooperación actuales. Como hijas de la Gran Colombia, a grandes rasgos, estas dos naciones surgieron de procesos colonizadores que, a la postre, generaron movimientos republicanos y, finalmente, se asentaron en políticas desarrollistas dentro de las cuales la incursión norteamericana ha ocupado un papel fundamental (La Rotta, 2015).

Con la llegada al poder de Hugo Chávez, el tránsito hacia el desarrollo, que tradicionalmente se marcó desde la potencia norteamericana para los países latinoamericanos, tuvo cambios sin precedentes que alteraron el comportamiento político y diplomático de Venezuela para con sus vecinos continentales. Con la nueva mirada progresista y bolivariana del chavismo, a la que le dio continuidad el gobierno de Nicolás Maduro, los vínculos con EEUU también sufrieron profundas transformaciones que han incidido en las estrategias de cooperación y ayuda humanitaria que se implementan en Colombia para la población migrante venezolana y que, por ende, implican directamente a estos tres países dentro de una realidad social que, al margen de las medidas políticas, sufre la ausencia de garantías para tener una vida digna.

Tanto las relaciones bilaterales de los dos países como las condiciones particulares migratorias que viven en la actualidad son materia de esta investigación. Para las Relaciones Internacionales como campo de estudio es fundamental comprender las dinámicas desde los aspectos que subyacen a las mismas en términos del relacionamiento diplomático entre países,

máxime cuando están marcadas por diferencias ideológicas que, como es el caso, determinan una mayor complejidad a la hora de generar alianzas o estrategias de cooperación. Si bien, históricamente, Colombia y Venezuela se han reconocido como naciones hermanas, las recientes condiciones políticas del vecino país han generado una ruptura que sella nuevos retos en la comprensión de las dinámicas diplomáticas.

Con las condiciones de la frontera colombo venezolana en el periodo comprendido entre 2015 y 2019, la migración propone retos adicionales que deben ser prioritarios en la agenda. Los sistemas de protección social del país receptor se enfrentan a altas demandas por las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran tanto los migrantes venezolanos como los colombianos que retornan al país y los que ya lo habitan en las zonas de mayor confluencia. La atención a víctimas de desplazamiento se ha visto afectada por las presiones adicionales que emanan de la crisis fronteriza. En este sentido, además de los retos humanitarios, se suman los de convivencia y cohesión social en áreas receptoras de migrantes y cobran vital importancia los principios políticos e ideológicos de cooperación en los que se fundamentan el país receptor y las organizaciones cooperantes, dentro de las cuales, la principal, USAID (United States Agency for International Development), es propia del gobierno de los Estados Unidos.

A través de una metodología cualitativa con fines descriptivos, fundamentada en el análisis documental, que favorece el estudio bibliográfico de manera puntual y concreta, entendiendo que el tema que nos convoca ha ganado actualidad y ha sido tratado por diferentes autores y desde diversas perspectivas en artículos, medios periodísticos, trabajos de investigación, etc.; se realiza una revisión teórica del tema con el ánimo de ir descubriendo en la realidad actual los diferentes factores que subyacen a las medidas de cooperación internacional y ayuda humanitaria dirigidas hacia la población venezolana migrante en Colombia, en el periodo

comprendido entre 2015 y 2019, especialmente en términos del principal cooperante (USAID), haciendo énfasis en los principios ideológicos que soportan las relaciones multilaterales que se gestan en medio de la crisis y develando los intereses de los diferentes actores a la luz del Idealismo y el Realismo como corrientes de análisis de las Relaciones Internacionales.

El presente documento se divide en tres capítulos. El primero contextualiza la crisis fronteriza y determina las condiciones generales de la población migrante venezolana en Colombia, intentando responder a la pregunta sobre cuál es la situación actual real de los actores civiles que conviven cotidianamente con los impactos de la migración masiva. El segundo describe la presencia del Sistema Internacional en la crisis y define las estrategias y actores de cooperación y ayuda humanitaria que se dan actualmente, procurando identificar a los principales actores y responder a la pregunta sobre cuáles son sus intereses de intervención. Finalmente, el tercer capítulo profundiza en el análisis de este contexto desde las teorías del Idealismo y del Realismo como referentes teóricos de cara a la comprensión del fenómeno migratorio venezolano y el papel que ocupan EE.UU. como cooperante principal y Colombia como intermediario fundamental dentro de estas dinámicas. Este último capítulo, una vez identificados los intereses de los actores internacionales involucrados en la crisis, se propone responder en cuál de las dos orillas se ubican estos, tanto en términos de imagen como de su accionar y sus búsquedas políticas, ideológicas, económicas y militares.

El primer capítulo ofrece datos e información relevante que permiten determinar las condiciones sociales, económicas y culturales actuales tanto de la población migrante como de aquella que habita las zonas de tránsito y permanencia de ciudadanos de ambos países. Además, describe las medidas que han adoptado los gobiernos ante la crisis y hace un recorrido por las dinámicas diplomáticas en el curso de las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela. El

segundo capítulo ahonda en las nociones de cooperación y analiza los principales intereses de USAID como cooperante internacional en medio de la crisis. Además, contextualiza los intereses que han prevalecido en la relación entre los principales actores y describe los principios del Plan Colombia, proyecto en cuya base se sostiene la cooperación Norteamérica hacia nuestro país. El tercer y último capítulo profundiza en los principios de las dos teorías estudiadas -realismo e idealismo- y bajo estos analiza la historia de la política exterior de EE. UU. hacia Latinoamérica, intentando comprender, a través de los intereses y dinámicas evidenciados, el accionar de las dos corrientes principales de las RRII en el contexto de la crisis fronteriza.

Planteamiento del problema de investigación

En el marco de la crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela, en los últimos cinco años, la Cancillería colombiana, en asociación con varias de estas entidades ha ejecutado programas y estrategias de atención, todos orientados, en términos de soberanía y fronteras, hacia el cumplimiento del Artículo 9 de la Constitución Política de 1991, que determina que “las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la Soberanía nacional” y cuyos objetivos se encaminan a la observancia de los tratados internacionales y a la garantía del ejercicio público, pacífico y permanente de la soberanía. Por ello, la política exterior de Colombia busca fortalecer, en el marco del sistema internacional, el crecimiento, la competitividad, la igualdad de oportunidades y la consolidación de la paz para, entre otros asuntos diplomáticos, la integración regional.

En ese orden de ideas, se puede decir que uno de los principales objetivos de la actual gestión exterior colombiana en función de la crisis fronteriza es, además de asistir a la población migrante en términos de sus necesidades básicas y de la defensa y garantía de sus DDHH, el alcance de la paz. Sin embargo, en materia de la comprensión de las dinámicas políticas exteriores y diplomáticas, es necesario revisar a fondo los principios que orientan la cooperación internacional, especialmente, en términos de agendas preestablecidas que han sufrido transformaciones profundas derivadas de la nueva mirada de la política interior venezolana.

Venezuela, hoy día, es objeto de división y viene generando múltiples observaciones en materia del ejercicio democrático. Después de la muerte de Hugo Chávez, promotor de las nuevas dinámicas sociales, políticas y culturales del vecino país que, dicho sea de paso, controvierten la agenda desarrollista tradicional de América Latina, implantada desde mediados

del siglo pasado; Nicolás Maduro asumió el gobierno venezolano bajo la bandera chavista. Dadas las consecuencias sociales y económicas de su gestión, derivadas, entre otras cosas, en la migración de un gran porcentaje de la población, su mandato ha sido categorizado por muchos analistas alrededor del mundo como una dictadura.

Sin embargo, Maduro ha contado con importantes apoyos internacionales; amigos del Chavismo, como Cuba, Bolivia y Nicaragua; a los que se suman aliados extrarregionales, como Irán y Turquía y, debido a interés y actitudes similares entre sí, China y Rusia, potencias económicas en crecimiento. Xi Jinping y Vladimir Putin, con elementos y estrategias muy desiguales, desafían a EE.UU. y se han convertido en los dos principales apoyos internacionales del gobierno de Maduro. Según Malamud y Núñez (2019), el petróleo gira en torno a los grandes intereses estratégicos de expansión mundial de China; mientras que, para Rusia, el apoyo a Venezuela representa una piedra en el zapato de Trump, cumpliendo el objetivo de Putin de debilitar la hegemonía estadounidense.

Por otra parte, dada la lucha de la oposición venezolana, apoyada por una gran porción de la comunidad internacional; a principios del año 2019, Juan Guaidó, militante del partido de oposición Voluntad Popular y diputado de la Asamblea Nacional venezolana, posterior a la segunda posesión de Maduro, se autoproclamó presidente interino de Venezuela, liderando el amplio movimiento antichavista y alegando irregularidades en la elección presidencial; lo que fue interpretado por Maduro como un intento de golpe de estado, pero fue respaldado por diversos representantes de otras naciones.

Estos hechos han desencadenado una división en el panorama mundial. Por un lado, se encuentra Nicolás Maduro y por otro, los defensores de Guaidó. En este caso, Donald Trump fue el primero en reconocer a Guaidó como presidente encargado. Tras la rápida

respuesta de Trump, el Grupo de Lima tomó parte de esta, en especial 11 de los 14 países que lo conforman (Brasil, Canadá, Argentina, Perú, Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá y Paraguay), reconociendo la legitimidad de Guaidó como presidente. También 20 de los 28 países pertenecientes a la Unión Europea, incluyendo al Reino Unido, reconocieron a Guaidó de igual manera. Además, Guaidó ha tomado otros importantes respaldos, como el de Israel, Marruecos y Australia, de buena correlación con EE.UU. También es significativo la actitud de Ucrania, dada su difícil relación con Rusia. (Malamud y Núñez, 2019)

En estas circunstancias de convulsión política interior y exterior, la respuesta ante la crisis migratoria no se limita a la ayuda humanitaria y a la revisión y sistematización de aportes derivados de la cooperación internacional. Teniendo en cuenta los objetivos de una agenda regional preestablecida, los principios ideológicos y las transformaciones en materia del ejercicio político y democrático en la región marcan nuevos caminos de análisis y comprensión de la realidad diplomática y de las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela, para lo cual resulta fundamental estudiar la situación a la luz de los principios de las principales teorías de las RRII, es decir, del idealismo y el realismo.

Considerar que la intervención colombiana ante la crisis migratoria y en defensa de los Derechos Humanos de la población venezolana que llega a territorio nacional responde a un intento por fortalecer la paz y las relaciones amistosas con el vecino país es una mirada simplista que desconoce la realidad política e ideológica que subyace a las relaciones diplomáticas y que responde a una agenda más amplia liderada por Estados Unidos bajo presupuestos desarrollistas que han sido controvertidos por el Chavismo. No es objeto de esta investigación tomar partido frente a una u otra postura, es decir, no se pretende defender ni la posición venezolana ni la de

sus detractores; lo que se busca es generar una invitación a analizar con mayor profundidad, desde las teorías del Idealismo y del Realismo en las Relaciones Internacionales, los intereses que mueven la agenda política del sistema internacional en términos de cooperación y ayuda humanitaria; en el entendido de que la primera promueve, entre otras cosas, una diplomacia abierta, pacificadora y multilateral; mientras que la segunda propende por la seguridad y el ejercicio del poder y la soberanía.

Planteamiento de la pregunta de investigación

¿Las dinámicas de cooperación internacional y los actores internacionales en la ayuda humanitaria ante la crisis migratoria de población venezolana a territorio nacional entre 2015 y 2019 responden a principios idealistas o realistas de las Relaciones Internacionales?

Planteamiento de la hipótesis de trabajo

En las dinámicas de cooperación internacional y ayuda humanitaria, así como en las acciones de los actores internacionales ante la crisis migratoria de población venezolana a territorio nacional entre 2015 y 2019, subyacen intereses que, aunque pretenden mostrarse como idealistas, se ciñen a principios realistas de las Relaciones Internacionales.

Objetivos del proyecto de investigación

Objetivo general

Determinar si la participación de actores internacionales y las dinámicas de cooperación internacional y ayuda humanitaria para población migrante venezolana en Colombia en el periodo 2015 – 2019 se ciñen a los principios de la teoría Idealista o a los de la teoría Realista de las Relaciones Internacionales, develando los aspectos diplomáticos y principios políticos que allí subyacen.

Objetivos específicos

1. Contextualizar la realidad de la frontera entre Colombia y Venezuela, determinando las dinámicas que se han originado a partir de la migración de población venezolana, en términos del ejercicio de los Derechos Humanos de los actores sociales involucrados en la crisis.
2. Establecer y describir el actuar del sistema internacional frente a la crisis en función de las estrategias de cooperación internacional y ayuda humanitaria, teniendo en cuenta los aliados internacionales y grupos de presión.
3. Reconocer los intereses de los actores internacionales involucrados intentado develar dentro de cuál de las dos teorías se ubican a partir del análisis de las medidas de cooperación internacional y ayuda humanitaria identificadas y a la luz de los principios del Realismo y del Idealismo, reconociendo

Justificación de la investigación

La situación de la zona fronteriza de Colombia y Venezuela y las acciones de ayuda humanitaria y cooperación internacional que se han derivado de allí, no solo son temas de relevancia para la región, sino que han tenido incidencia internacional, lo cual es objeto de la profesión de Negocios y Relaciones Internacionales. Las múltiples condiciones de emergencia de la frontera se añan a factores de riesgo, como la presencia de grupos al margen de la ley que generan violencia y desarrollan actividades de narcotráfico, contrabando y cultivos ilícitos, afectando no solamente la población de estos territorios, sino además las relaciones internacionales entre estos Estados y sus principales aliados. El estudio de estos factores y de las medidas de intervención nacionales e internacionales puede facilitar la identificación de responsabilidades institucionales en estas zonas marginadas.

De otro lado, las dinámicas de emergencia que se han presentado en la frontera están asociadas a “las causas que originan su dinámica social, económica y política, acompañada de una creciente inseguridad por la carencia de factores institucionales capaces de coordinar una política fronteriza integral orientada a la gestión de la seguridad pública y el desarrollo fronterizo y transfronterizo” (Linarez, 2019). Desde esta perspectiva, se debe analizar el componente político en las relaciones bilaterales, junto con otros factores de riesgo inherentes a las condiciones de vida actual de la población migrante. Tanto la presencia de movimientos guerrilleros que ejercen presión en la zona, como la consecuente coerción de la que son víctimas sus habitantes, así como las acciones de control territorial de diversos actores armados ilegales han arrojado datos de al menos once enfrentamientos cerca al puente internacional Simón Bolívar y en las poblaciones fronterizas venezolanas, incrementando la vulneración de los DDHH de la población.

Otra de las principales afectaciones de este territorio se deriva de la práctica de cultivos ilícitos; en este aspecto se destaca la región del Catatumbo. Mansilla (2004) señala que para la década del 2000 se habían detectado aproximadamente 9000 hectáreas de coca que se extienden desde el Río de Oro, en el norte de la región, hasta Puerto Santander; sin embargo, resalta que, extraoficialmente, se estima que existen por lo menos 35000 hectáreas de coca. La región del Catatumbo está ubicada en una zona geográfica que facilita esta actividad ilícita, por un lado, debido a la amplitud de tierra para cultivar y a la ausencia estatal, por otro, a causa de la cercanía con Venezuela para la adquisición de insumos baratos, como la gasolina y el cemento. En la región del Catatumbo también se facilita el lavado de dinero en la frontera y el tránsito de las mercancías. La debilidad institucional no ha posibilitado la erradicación de cultivos ilícitos, lo cual se deduce del incremento de un 52% en el 2016 (UNODC, 2016, pág.8.), siendo Norte de Santander, Nariño y Putumayo (departamentos fronterizos) las zonas más afectadas.

A partir de la línea de investigación de “Territorio, Equidad y Desarrollo”, de la Universidad de la Salle, en la que se plantea la generación de conocimientos sobre el territorio para la contribución del desarrollo sustentable, la calidad de vida y la equidad; entre otras acciones, problematizando los contextos de los territorios de cara a la construcción de alternativas para el buen vivir, acorde con las condiciones socioculturales y naturales del lugar e identificando los paradigmas teóricos y prácticos que permiten comprender el desarrollo local, regional y nacional, con el fin de aportar a los procesos de equidad y paz; si se tiene en cuenta la crítica situación de la frontera, en particular, y de la población migrante venezolana, en general, se posibilita el surgimiento de prácticas académicas y profesionales que permitan comprender a profundidad la realidad del territorio objeto de estudio y, desde allí, proponer nuevas miradas en torno a la satisfacción de sus necesidades.

Además, para Tah (2018), las teorías básicas de los estudios internacionales son el idealismo y el realismo, cuya tendencia es ubicarse en extremos opuestos. El realismo se centra en consolidar y mantener el poder del Estado, orientando su actuar hacia la defensa de la visión nacional. En tanto que, el enfoque idealista o liberal se propone consolidar y establecer la paz a través de relaciones diplomáticas. Para la primera teoría, la guerra es un recurso viable en función de la soberanía y la seguridad nacional; para la segunda, un enfrentamiento bélico debe ser la última opción posible y, al contrario, se deben privilegiar relaciones mutuas que promuevan diálogos multilaterales en beneficio de todas las partes (pág. 389).

Si bien estas dos teorías ya hoy día no son suficientes para responder a las nuevas perspectivas de las Relaciones Internacionales porque desconocen factores inherentes a la evolución de las acciones diplomáticas y de democracia exterior en tiempos de globalización y posguerras; resulta fundamental estudiarlas toda vez que en ellas se fundamenta gran parte del constructo teórico que facilita la comprensión de los principios de la actuación diplomática en materia de cooperación internacional, uno de los objetivos centrales de la disciplina de las RRII.

La hipótesis de este estudio, que gira en torno a la identificación de intereses y, en fundamento de estos, a los principios actores de las dos teorías mencionadas dentro de las dinámicas de cooperación internacional y ayuda humanitaria ante la crisis migratoria de población venezolana a territorio nacional entre 2015 y 2019, se formula sobre la base de que subyacen búsquedas particulares de las partes involucradas que, aunque pretenden mostrarse como idealistas, se ciñen a principios realistas de las Relaciones Internacionales, razón por la cual, la pertinencia de este estudio estriba en la construcción de herramientas teóricas para la identificación de dinámicas e intereses propios de una u otra teoría, lo cual, entre otras cosas,

puede ser de amplia utilidad a la hora de analizar el comportamiento de actores internacionales en medio de una crisis fronteriza.

Capítulo I: Crisis fronteriza, el contexto

La frontera colombo venezolana vive una constante tensión, acrecentada por las dinámicas propias de la migración de ciudadanos venezolanos hacia territorio nacional. La extensión de la frontera entre Colombia y Venezuela es de más de 2.219 Kilómetros, donde se encuentran siete departamentos colombianos y cuatro estados venezolanos, cuyos habitantes soportan cotidianamente la crisis humanitaria que allí se vive. Además de las condiciones de vulneración de los DDHH, propias de procesos de desplazamiento forzado, las principales problemáticas que esto implica tienen que ver con movimientos guerrilleros presentes en la zona fronteriza; control territorial por grupos al margen de la ley; cultivos ilícitos; monopolio de bienes y servicios básicos; delincuencia común; y el riesgo para las relaciones internacionales derivado de problemas de seguridad y soberanía (Cancillería de Colombia, 2017).

Teniendo en cuenta que Colombia es el principal destino de población migrante venezolana; estos problemas representan amplios retos en términos de las relaciones entre los dos países vecinos. Al margen de las cuestiones de seguridad y soberanía; principalmente, la garantía de los DDHH y la ayuda humanitaria en la emergencia son los objetivos fundamentales de atención ante la crisis fronteriza. Si bien, las respuestas del gobierno colombiano han sido de efecto cortoplacista, cada programa ejecutado durante estos cinco años ha requerido una inmensa inversión monetaria, tanto de orden nacional como internacional.

Las intervenciones de apoyo por parte de diversos países donantes en la Unión Europea y EE.UU., y la colaboración constante de las agencias multilaterales del sistema de Naciones Unidas han sido partícipes en el desarrollo y ejecución de las medidas implementadas por el estado colombiano como respuesta a necesidades asociadas con la migración venezolana. Según el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2019), a junio del año pasado, la

comunidad internacional había movilizado USD \$84,8 millones en cooperación para dar respuesta a las demandas que acarrea la migración en Colombia (p.64).

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, en inglés, United States Agency International Development –USAID—, ha sido el principal cooperante internacional para la crisis de migración venezolana en Colombia. Su aporte, de aproximadamente de USD \$48,5 millones, según el Grupo Banco Mundial (2019), se ha encaminado, principalmente, al registro de migrantes, asistencia alimentaria, salud y estabilización económica (p.65).

Otras diferentes agencias del Sistema de Naciones Unidas, como la Organización Internacional para las Migraciones (OLM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo de las Naciones para la Infancia (UNICEF), se han encargado de temas de caracterización, documentación y análisis de información; protección e integración social; seguridad alimentaria; y, protección a la niñez, saneamiento básico, nutrición y educación; respectivamente, aportando un total de USD \$18,6, entre todas.

Por su parte, la Unión Europea ha contribuido con USD \$4,9 millones, mientras que otros donantes bilaterales han aportado USD \$20,7 millones. Existen otros organismos internacionales, como la Federación Internacional de la Cruz Roja, que han apoyado a la población objeto ante la crisis, no en términos económicos, sino en colaboración con temas de detenciones, reunificación

familiar, vacunación, apoyo a procesos de tránsito y kits básicos de aseo y alimentación, entre otros (Grupo Banco Mundial, 2019).

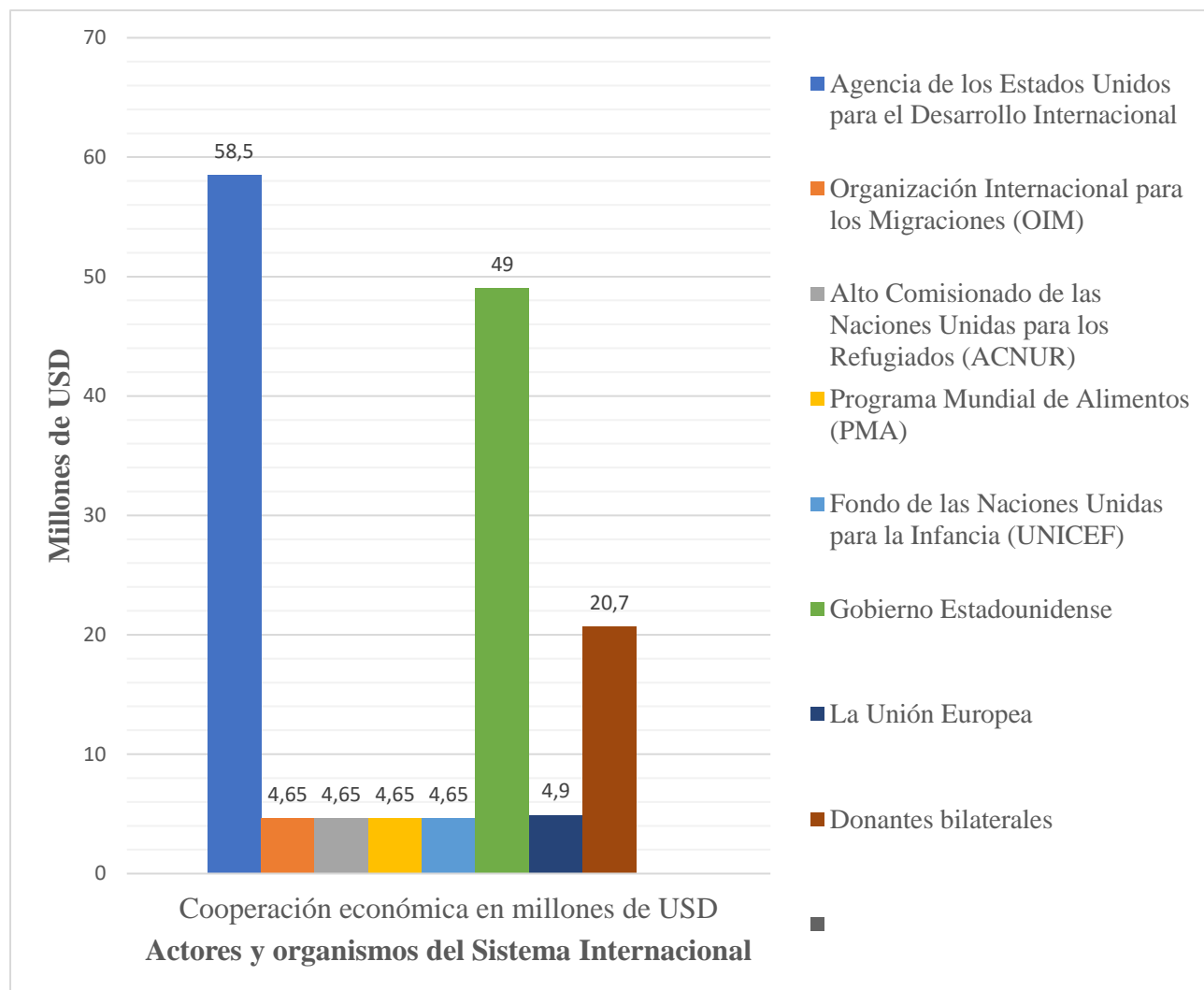


Gráfico 1 Cooperación económica del Sistema Internacional en la crisis migratoria de Venezuela en Colombia

Fuente: Elaboración propia con datos de Grupo Banco Mundial (2019)

El objetivo de este primer capítulo es identificar y describir el contexto de la frontera colombo venezolana, las dinámicas socioeconómicas actuales, haciendo énfasis en aquellas que se han originado a partir de los últimos procesos migratorios; para lo cual, se aborda el contexto de transición para Colombia, especialmente, en materia de seguridad económica y política en el

periodo 2015 – 2019 y las repercusiones que el movimiento migratorio ha tenido bajo la influencia de grupos armados ilegales en la zona fronteriza. Bajo una metodología descriptiva de análisis documental, se presentan posibles causas y consecuencias estructurales de la crisis migratoria, definiendo cómo se ha configurado la dinámica de seguridad en la frontera colombo venezolana.

Los municipios fronterizos con Venezuela se ubican en los departamentos de la Guajira, Norte de Santander, Cesar, Boyacá, Arauca, Vichada y Guainía, que limitan con los municipios venezolanos de Zulia, Táchira, Salazar de las Palmas y Sardinata. Tanto allí, como en el resto del país, se evidencian saqueos, violencia, vulneración de los Derechos Humanos, falta de recursos sanitarios e inexistencia de organismos de control, entre otros problemas, lo que ha provocado un ambiente permanente de inseguridad. Por ello, una de las acciones en las que se han enfocado entidades nacionales e internacionales ha sido la atención primaria a familias colombianas retornadas de Venezuela y a ciudadanos migrantes del vecino país que llegan en búsqueda de mejores condiciones de salud, vivienda y trabajo. Estos esfuerzos no han sido suficientes ante las consecuencias de la crisis, pero se han planteado para contribuir con el bienestar de, al menos, cierto porcentaje de la población.



Ilustración 1 Municipios de Colombia con mayores afectaciones en seguridad debido a la crisis migratoria de Venezuela (2017)

Fuente: Cancillería de Colombia (2017). *Acciones del Gobierno Nacional sobre la atención a colombianos en la frontera con Venezuela.*

El desempeño económico y los niveles de productividad e igualdad en Colombia han sido objeto de críticas y estudios, entre otras cosas, porque no responden satisfactoriamente a las necesidades de la población colombiana. Nuestro país, pese a los esfuerzos que se han invertido en materia de desarrollo, aún no alcanza un punto de equilibrio en términos sociales y económicos. Para el año 2015 varias de las condiciones de inseguridad socioeconómica se agudizaron debido a la crisis económica que se desató en Venezuela. La concentración de medios productivos, como la tierra, para cultivos ilícitos, el monopolio del poder por parte de grupos al margen de la ley y los déficits de desarrollo se incrementaron afectando tanto a la población nacional como a la masa migrante que se asentó temporal o permanentemente en territorio colombiano.

Uno de los principales factores a analizar en términos de la situación colombiana en el periodo que nos convoca es el conflicto armado. Después de un largo periodo de violencia permanente en el país, derivada de un conflicto interno que superó las seis décadas; con el gobierno de Santos se plantea un proceso de paz que, más allá de prometer el cese al fuego, implica amplios retos en términos de desarrollo social, económico y cultural. Los procesos migratorios de la frontera con Venezuela y la crisis que de allí se ha derivado ha pasado a ocupar un lugar protagónico, fusionándose con los retos ya adquiridos en materia de la terminación de la guerra. Cerca del 80% de los migrantes se concentran en siete departamentos (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2019), varios de ellos, significativos dentro de la historia del conflicto armado en Colombia. En el siguiente gráfico, se estima el porcentaje de las personas provenientes de Venezuela en los principales departamentos de Colombia donde se concentran.

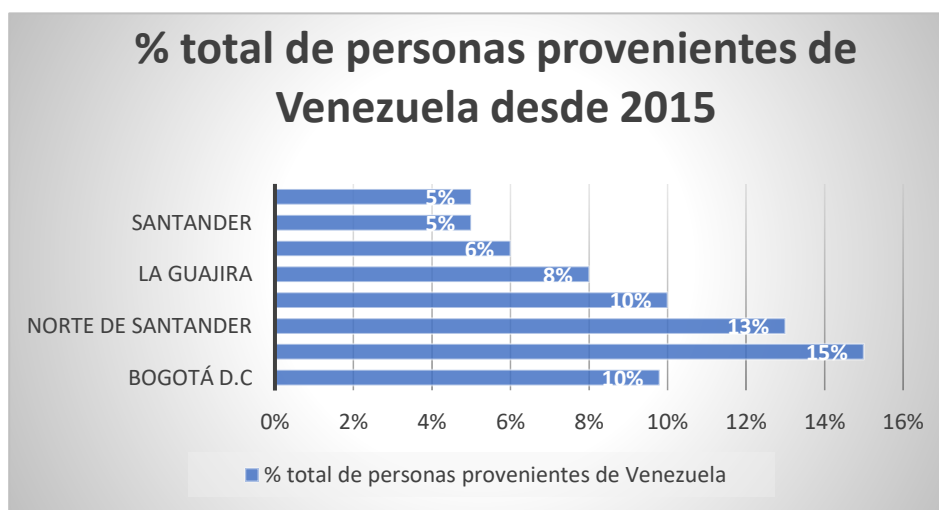


Gráfico 2 Porcentaje de migrantes en diferentes departamentos de Colombia desde 2015

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2019)

Según Sánchez (2016), se registra un aumento en el flujo migratorio venezolano, incrementándose en un 120% con respecto al periodo anterior (2015), cuando el mayor

movimiento era de colombianos retornando, no de venezolanos migrando. La migración desde Venezuela hacia Colombia, que inicia en el año 2015, ha tenido tres etapas distintivas, siguiendo una tendencia ascendente. En el siguiente gráfico se describen dichas fases.

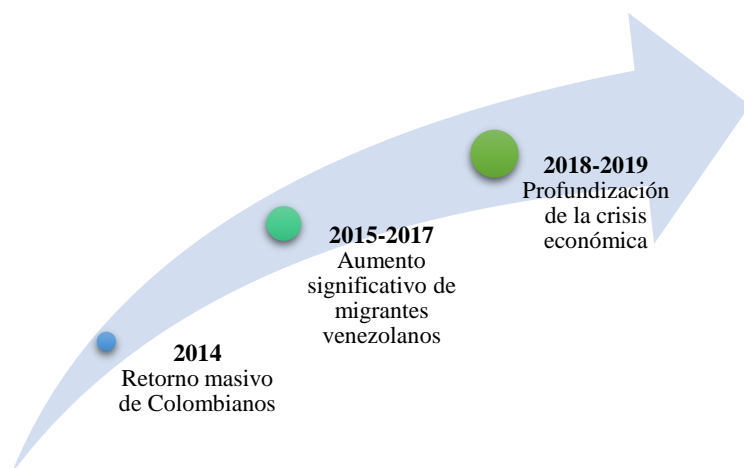


Gráfico 3 Fases del proceso migratorio desde Venezuela

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2019)

Como se evidencia en el gráfico 3, el gobierno colombiano reconoce tres etapas en el proceso migratorio. La primera se define por el retorno masivo de colombianos; en la segunda, en el periodo que abarca los años 2015 a 2017, alrededor de 600.000 venezolanos migran hacia Colombia debido a la desestabilización estructural del sistema político venezolano y; como última fase, durante el 2018 y 2019, se presenta una etapa de incrementos migratorios, que alcanzaron un estimado de 115% (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2018). El gráfico 3 coincide mostrando el proceso ascendente de la migración, de 2013 a 2017.

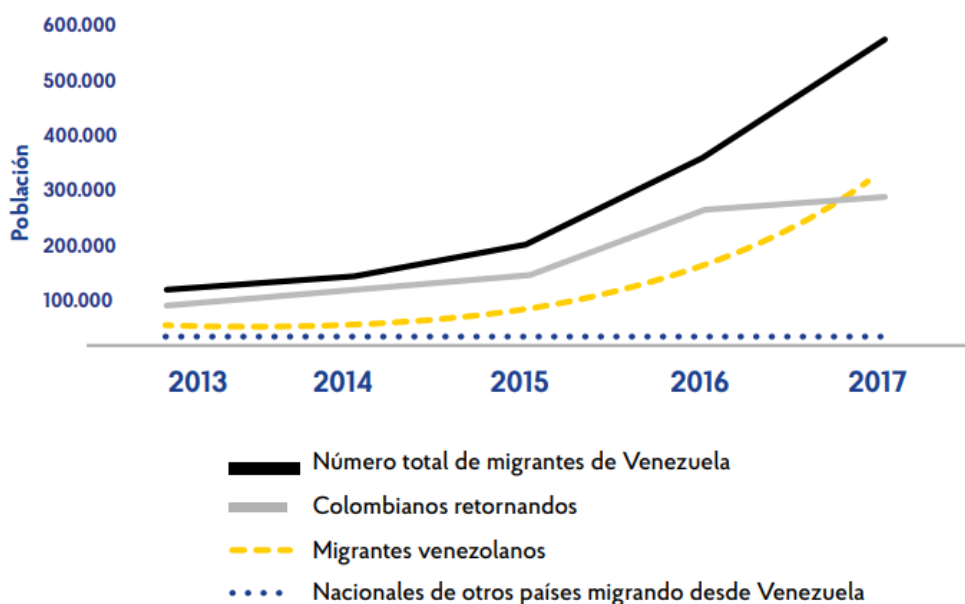


Gráfico 4 Población migrante desde Venezuela 2013-2017

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018).

Impactos multidimensionales

El incremento en el número de migrantes venezolanos ha tenido una dimensión inesperada que en varios aspectos ha desbordado el aparato institucional colombiano. El largo periodo migratorio ha generado implicaciones estructurales en los contextos económico, social, educativo y político, entre otros. Debido a esta crisis, que dada la ubicación espacio temporal se ha involucrado con actividades de grupos armados ilegales en la frontera, se ha exacerbado el flujo migratorio desde la frontera misma hacia el interior del país, generando nuevas problemáticas sociales, como el desempleo, la ausencia de servicios de salud, educación, y/o vivienda, y aumentando la incidencia de pobreza con tendencia creciente (Ver Anexo 1).

La profundización de la crisis económica en Venezuela, acompañada de una creciente incidencia de la pobreza (desde 38% en 2013 hasta alcanzar un nivel del 51% a los tres años

posteriores) que, en 2018, ascendió casi 20 puntos porcentuales por encima de la tasa de la población receptora (Sánchez, A., 2016, pág.12), no solo afectó las condiciones de vida de la población del país vecino, sino que generó un proceso de desestabilización económica, social y cultural en Colombia derivado del proceso migratorio de venezolanos a territorio nacional intentando huir de la crisis socioeconómica descrita.

El incremento en los niveles de pobreza, junto con los migrantes venezolanos, se trasladó a tierras colombianas, exacerbando las ya existentes condiciones de vulnerabilidad en Colombia. Además de las altas tasas de desempleo e informalidad, esta población sufre desprotección en salud, pues solo un pequeño porcentaje de venezolanos asentados se encuentra afiliado al sistema de salud colombiano; por su parte, el acceso a la educación básica es limitado y muestra un alto índice de inasistencia, ya que el porcentaje de niños, niñas y adolescentes trabajadores provenientes del vecino país triplica el de la población receptora, lo que impide la asistencia a estructuras educativas.

Aunado a lo anterior, la situación en la frontera, según el Grupo Banco Mundial (2019), pone en riesgo a los migrantes de ser víctimas de situaciones de tráfico de personas, reclutamiento forzado en áreas donde se mantiene la presencia de grupos armados ilegales y que son principalmente zonas de frontera, explotación laboral, discriminación y xenofobia (Pág.93). En conclusión, el contexto fronterizo de los últimos cinco años no solo afecta el proceso de regularización de la población, en cuanto a las condiciones socioeconómicas y de vulnerabilidad en el corto, mediano y largo plazo; sino que, además, incrementa a niveles peligrosos las condiciones de vulnerabilidad en un entorno violento e inseguro.

Medidas del gobierno colombiano

A pesar de los múltiples retos que tiene Colombia y de los daños colaterales que ha generado la crisis fronteriza, la respuesta de las autoridades nacionales frente a la migración venezolana ha mostrado, en un gran porcentaje, un interés humanitario e integral; manteniendo las fronteras abiertas y tratando de focalizar recursos en pro del suministro de soluciones a las necesidades básicas de la población vecina y al ofrecimiento de condiciones de seguridad en el manejo de flujos migratorios en áreas de frontera. En Colombia, un país históricamente afectado por el desplazamiento forzado a raíz del conflicto interno se optó por replicar medidas anteriores frente a este fenómeno.

La demanda de la migración en el nivel institucional ha implicado articulación y coordinación, tanto vertical -con los diferentes niveles de gobierno- como horizontal -entre entidades públicas-, así como coordinación de cooperantes internacionales (Grupo Banco Mundial, 2019, pág.74). Con estos apoyos mancomunados, la respuesta del gobierno colombiano se ha centrado en el aprovisionamiento y apoyo humanitario de emergencia a la población migrante, en el mejoramiento de las condiciones de seguridad para el tránsito, y en el acceso a medios y estrategias de desarrollo económico, como se muestra en la siguiente tabla, donde se describen los tres paquetes de medidas:

Tabla 1 Respuestas del gobierno colombiano frente a la crisis fronteriza

Respuestas del Gobierno Colombiano frente a la Crisis Fronteriza	Año	Características
---	------------	------------------------

<p>Plan retorno de 22.000 colombianos desde Venezuela</p>	<p>2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se aumentó la presencia institucional en los tres puntos principales de la frontera: La Guajira, Norte de Santander y Arauca, a través de unidades de control • Se incrementó el número de entidades gubernamentales a nivel nacional y local para dar respuesta a la crisis. • Se priorizó la atención humanitaria llevando a cabo jornadas de salud en pediatría y vacunación. • Se facilitó el retorno y la acogida de la población retornada. • Se implementó la Ley 1565 de 2012, ley que fija incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero.
	<p>2017</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se desarrolló instrumentos para regularizar el flujo migratorio en áreas de frontera. • Se facilitó la migración pendular

<p>Medidas orientadas a mejorar la gestión de la población migrante y el acceso a servicios básicos</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Se creó las TMF, las cuales dieron acceso al territorio nacional por un máximo de 7 días y solamente dentro de áreas de frontera. • Se creó el PEP, el cual generó permisos bajo el paquete de respuesta de proveer un estatus migratorio a los regulares con vocación de residencia que les permita trabajar y acceder a servicios de salud, educación y servicios financieros.
<p>Se priorización 3 ejes de acción</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Seguridad y Control en las fronteras</i> 2. <i>Solidaridad y protección de DD.HH a migrantes y retornados</i> 3. <i>Desarrollo económico y atención a retornados.</i> 	<p>2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se aumentó los controles migratorios, con el objetivo de mejorar la coordinación interinstitucional en materia de control fronterizo. • Se fortaleció los operativos de seguridad • Se incrementó el pie de fuera a 2150 efectivos de seguridad. • Se suspendió las TMF. • Se creó el Grupo Especial Migratorio (GEM), conformado por la Policía Nacional,

		<p>el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y Migración Colombia; con el objetivo de ejercer control sobre el adecuado uso de instrumentos migratorios como el PEP.</p>
--	--	---

Fuente: Elaboración propia con datos de Grupo Banco Mundial (2019)

Nuevas -¿o viejas?- dinámicas en la frontera con Venezuela en el periodo 2015 - 2019

El panorama de la crisis migratoria venezolana en Colombia ha incidido en políticas internas y externas en respuesta a las nuevas dinámicas y necesidades de la población afectada. Sin embargo, estas medidas no han sido suficientes, especialmente, en lo referente a algunos aspectos de seguridad y acceso a recursos, como la recuperación de espacios públicos ocupados por migrantes y retornados en condición de calle, el control del contrabando y la trata de personas, la protección de menores en condición de abandono o vulnerabilidad, la lucha para eliminar grupos armados ilegales que se han fortalecido en medio de la crisis, entre otras consecuencias paralelas. El gobierno nacional, con el apoyo de entes públicos y privados, nacionales y extranjeros, ha aumentado esfuerzos para ofrecer soluciones pero aún está lejos de resolver la crisis migratoria y sus efectos.

Lo que antes se consideraba una frontera entre dos países, con todo y sus relacionamientos, hoy se presenta como un espacio de retaguardia y refugio de organizaciones y grupos ilegales, cuyas actividades derivan en cultivos ilícitos, tráfico, muertes, violencia sexual,

desapariciones forzadas y reclutamiento de niños, entre otros. Una de las más difíciles consecuencias de la situación fronteriza está asociada al deterioro de las condiciones de seguridad que se registran en los departamentos implicados, ya que la presencia transfronteriza de grupos armados y organizaciones paramilitares ha deteriorado tanto al territorio colombiano como al venezolano.

Sin duda, la continuidad de múltiples economías criminales que aumentan la violencia, el conflicto armado y la no proliferación de la paz se origina a causa de la ausencia de una acción conjunta y eficaz frente a las amenazas y actividades que se derivan de los grupos ilegales. De hecho, un punto clave para analizar el valor creciente que posee la zona fronteriza es el desarrollo de actividades militares y financieras de los distintos grupos al margen de la ley, así como la ausencia del Estado (colombiano y venezolano), evidente en el control territorial por parte de organizaciones ilegales y en la vulnerabilidad de la población civil que lo transita. La configuración de varias zonas en la frontera colombo-venezolana como espacios óptimos para el narcotráfico y el acceso a medios de financiación ilegales, hoy día, ha implicado un escalamiento del conflicto armado (Cabrera, 2019).

Según datos de la Oficina de las Naciones Unidas para la coordinación de asuntos humanitarios, en 2018 la región del Catatumbo registró cifras alarmantes de desplazamiento y homicidio. El siguiente diagrama demuestra que dichas cifras son consecuencias directas de la guerra que libran el ELN y el EPL por el poder territorial y el monopolio financiero.

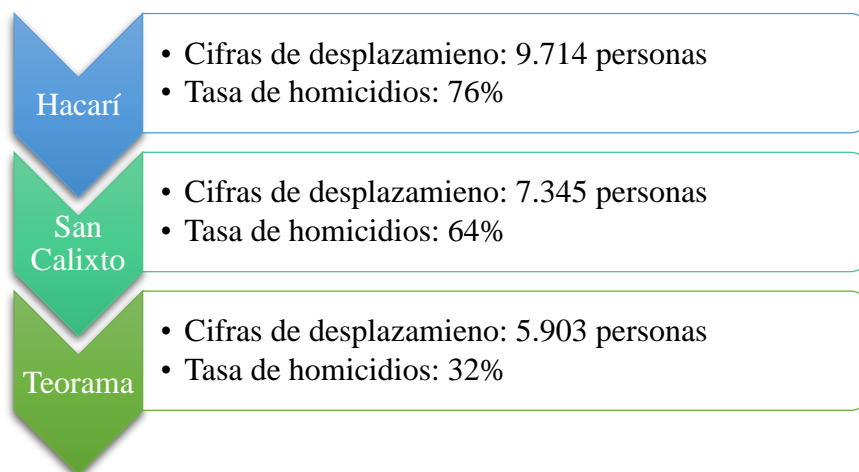


Gráfico 5 Cifras de desplazamiento y homicidio en la región del Catatumbo (2017-2018)

Fuente: *Elaboración propia con datos de Miranda, B. (2019).*

Hay cerca de 25.000 venezolanos en la región del Catatumbo, una zona donde predominan la guerra entre bandas criminales y el cultivo de hoja de coca para el narcotráfico (Consejo Noruego para Refugiados, 2018). Sin embargo, tal vez por la priorización de la emergencia humanitaria; los lineamientos para asistir y reparar víctimas del conflicto armado en la frontera han sido escasos en los últimos cinco años. Las consecuencias que genera la crisis migratoria han desencadenado en afectaciones en materia de seguridad y, paradójicamente, han desviado el interés en esta hacia la urgencia de los migrantes en términos de recursos y satisfacción de necesidades básicas. Según Miranda (2019), homicidios, asesinatos selectivos, desplazamiento, confinamiento, desaparición y un sinnúmero de crímenes parecían multiplicarse y tomar protagonismo entre 2015 y 2019.

Esto, no obstante, no es efecto exclusivo de la migración masiva, más bien, esta última ha visibilizado y aumentado un problema antiguo de ausencia estatal que, si antes no fue atacado con contundencia, hoy día pierde prioridad ante las necesidades urgentes básicas de los ciudadanos venezolanos que se establecen en la región temporal o permanentemente. Un ejemplo

de esto es el incremento de la crisis diplomática derivada del cierre fronterizo del año 2015; ante la ruptura de las relaciones binacionales en este momento, se incrementó el paso de migrantes por trochas y zonas ilegales, lo cual se presentó como caldo de cultivo para el cobro de extorsiones y la explotación sexual y laboral por parte de grupos al margen de la ley, entre otras acciones ilícitas. Cabrera (2019) describe esta situación así:

(...) varias zonas de la Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca y Vichada se convirtieron no solo en espacios de competencia armada, sino también de alianzas esporádicas, en torno al control de rentas ilícitas y el acceso a espacios funcionales para su supervivencia. (Pág.28)

Se puede afirmar que la desestabilización socioeconómica y política de Venezuela fue un detonante para los grupos armados y las actividades ilícitas dentro de los departamentos fronterizos, una ventana de oportunidad para el control monopolístico en la explotación de recursos de la zona y en el acceso a recursos de necesidades básicas. Lo cual permite inferir que la inestabilidad económica, institucional y política que atravesó el país vecino cinco años atrás desató un sinnúmero de consecuencias dentro de las cuales no solo se encuentran la emigración, el exilio, la hiperinflación y el incremento de niveles de pobreza, entre otros; sino que incidió profundamente en las condiciones de inseguridad, violencia e ilegalidad en la frontera.

Aproximadamente, un 90% de la población venezolana y un 30% de la colombiana se han visto afectados por la crisis económica del vecino país (Miranda, 2019). El deterioro de las finanzas públicas y en la provisión de servicios de salud, vivienda y educación han repercutido, a su vez, en los índices de inseguridad, asesinatos y violencia de diversa índole, entre otros factores derivados de la ausencia estatal y el control del territorio por parte de grupos ilegales,

incidiendo profundamente en la situación contextual de la frontera y los municipios allegados. La crisis migratoria se profundiza con el fortalecimiento de organizaciones ilegales de vieja data en la zona y con la aparición de nuevas agrupaciones que han tomado protagonismo dada su lucha por el monopolio de la región y las dinámicas que se han originado a partir de ello.

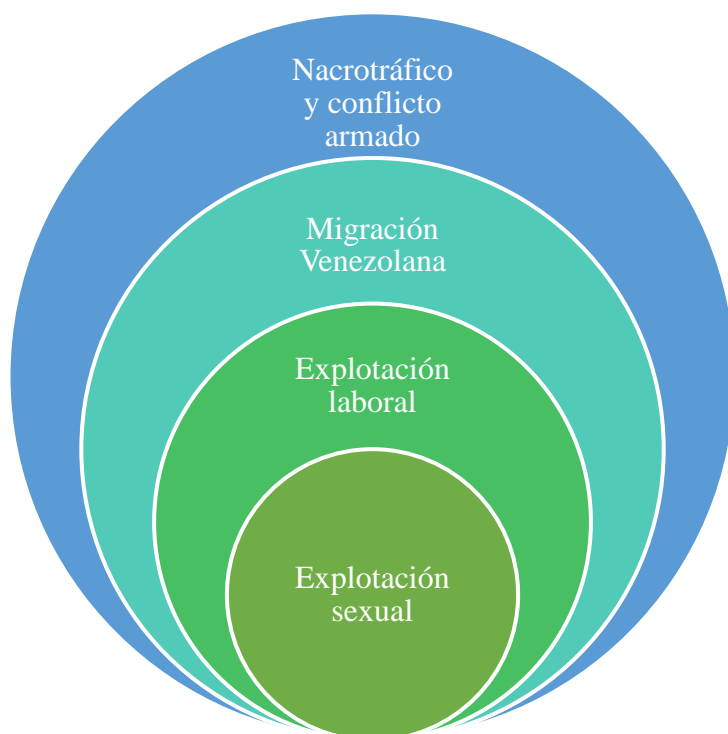


Gráfico 6 Desafíos de seguridad en la frontera colombo venezolana (2015-2019)

Fuente: Elaboración propia con datos de Miranda, (2019).

De acuerdo con Miranda (2019), el narcotráfico y el conflicto armado vigentes entre 2015 y 2019 en la zona fronteriza entre Colombia y Venezuela, así como la proliferación de grupos armados en disputa por el control territorial y por el monopolio de las economías ilegales, fueron detonantes de una atomización de la violencia relacionada con el cultivo y la comercialización de drogas ilícitas. Según este autor, diferentes organizaciones dedicadas al narcotráfico, como Los

Rastrojos y La Línea, se dedicaron a reclutar venezolanos para utilizarlos en las zonas de cultivo de coca; la mayoría de ellos, menores de edad que se desempeñaban como “raspachines”¹.

Las dinámicas de control territorial en la zona fronteriza con Venezuela generan "micro guerras" entre las diferentes organizaciones criminales que buscan el control de las zonas vinculadas a la cadena de narcotráfico; lo cual afecta, de manera directa, a los migrantes del país vecino. Según el Consejo Noruego para Refugiados, en 2018 cerca de 15.428 venezolanos sufrieron restricciones de acceso a bienes y servicios por los enfrentamientos armados en diferentes puntos del país (Miranda, 2019). Por otra parte, debido al cierre de fronteras en 2015, la migración venezolana se ha mantenido dada la presencia de “coyotes”, quienes se lucran con el tráfico de migrantes. De modo que, en medio de las balas, ciudadanos venezolanos arriesgan su vida atravesando “trochas”, que son pasos donde no existen controles migratorios, y pagando tributos económicos a quienes las controlan.

En este contexto, la explotación se presenta como una opción inevitable para el migrante. La probabilidad de que esta población se encuentre desempleada es del doble en relación con la de la población de áreas receptoras. La tasa de desempleo de los migrantes en el 2018 fue de 22%, frente a 9% de la población nativa, proporción que se ha mantenido a lo largo del período migratorio (Grupo Banco Mundial, 2019). El panorama laboral de los venezolanos en territorio colombiano es lamentable; por un lado, los ingresos que perciben, frente a la jornada laboral y a los tipos de empleo a los que deben enfrentarse, es irrisorio y no cumple con los estándares legales en materia de contratación; y, por otro, la oferta laboral se centra en servicios sexuales,

¹ Como raspachín se conoce a quien cumple la función de recolección de hoja de coca.

ventas informales de productos en transporte público, prácticas ilegales, como hurto y matoneo, entre otros.

Por tal razón, un gran porcentaje de migrantes que son explotados y/o se enfrentan al desempleo o a trabajos con ausencia de garantías, optan por enfilarse dentro de grupos ilegales, cuyas prácticas se orientan hacia el tráfico de drogas y armas; la trata de blancas; el hurto; el sicariato; etc. La falta de oportunidades en Colombia no contribuye con el mejoramiento de sus condiciones de vida pues, si bien es cierto, el gobierno colombiano ha tomado medidas frente a la crisis, estas son de emergencia y corto alcance. Esta incompetencia por parte de las autoridades de control, sumada a la ausencia de leyes de protección y a la explotación a la que deben someterse para sobrevivir son, en gran medida, las causas de que, al menos, 340.000 venezolanos se encontraran en situación de desempleo y 200.000 fueran explotados laboralmente en el año 2019, según el Departamento Nacional de Estadísticas (2019).

La explotación sexual ha sido otro de los escenarios protagónicos de los migrantes venezolanos; son frecuentes las ofertas laborales de esta índole que reciben mujeres en tránsito del vecino país y varios los grupos armados ilegales que operan en la zona fronteriza que las obligan y explotan para fines sexuales. Según el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género (2018), el 99% de las mujeres extranjeras que se prostituyen en Colombia son venezolanas. En diferentes ciudades de Colombia se han desmantelado redes de trata de personas con fines de explotación sexual que aprovechaban la situación de vulnerabilidad de mujeres migrantes venezolanas. Sin embargo, quienes mantienen el control sobre esta práctica son las organizaciones ilegales y grupos criminales de la zona fronteriza.

La crisis migratoria que se vive en la frontera colombo venezolana desde 2015, entonces, evidencia un contexto de daños colaterales en la estructura colombiana. No solo el marco de errores en las áreas receptoras de migrantes ha generado obstáculos en el acceso a bienes y servicios de primera necesidad para esta población, sino que la misma dinámica de emergencia humanitaria ha originado desempleo, desplazamiento, falta de acceso a servicios básicos de salud, educación, vivienda y alimentación; a lo que se suma un aumento creciente de grupos armados ilegales, como los Rastrojos, el Clan Úsuga y el ELN, que han ampliado sus actividades ilegales (control territorial, monopolio de la tierra y los recursos, cultivo, tráfico y comercialización de sustancias ilícitas) con el contrabando de bienes de consumo, la trata de personas y la explotación de la población venezolana (Cabrera, 2019); evidenciando, principalmente y entre otros factores, la ausencia de un aparato institucional garante de la seguridad de la zona; factor que si bien se ha visibilizado con fuerza en los últimos años, es un problema de vieja data.

Capítulo II: Presencia del Sistema Internacional en la crisis migratoria de la frontera

Sobre la política exterior y la competitividad global

Según La Rotta (2015), las relaciones internacionales se ocupan de las interconexiones entre todos los actores de las mismas. Entre estos, quienes ocupan el rol protagónico son los Estados. Sin embargo, los diferentes entes que se interrelacionan en cada caso (organizaciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, entes de control, sociedad civil, etc.) buscan permanente desplazarlo del papel de relevancia que ejerce y posicionarse protagónicamente en el acontecer nacional e internacional (págs. 18-19). Citando a Pearson y Rochester (2000, págs. 113-153), La Rotta (2015, págs. 19-20), reconociendo que no es el único, ofrece el concepto con el que estos autores definen la política exterior.

En términos generales, la política exterior acopia las prioridades de los líderes nacionales en función del alcance de metas, en situaciones particulares que involucran agentes externos, que deben perseguirse bajo una línea de conducta específica, a partir de instrumentos concretos, previamente concertados. Estas metas, claramente, son del orden nacional, pero se desarrollan o se vinculan estrechamente con el orden internacional. “La política exterior en sentido amplio [...] está orientada a la satisfacción del interés nacional, es la expresión de la presencia de un Estado ante el mundo” (La Rotta, 2015, pág. 19).

Por supuesto, aunque las metas perseguidas son del orden nacional, las acciones que se ejecutan y las decisiones sobre estas deben estar acordes con un plan de acción exterior, cuyo fundamento es el marco legal internacional, dentro del cual hacen presencia los diferentes

organismos internacionales, los vínculos estratégicos, los grupos de concertación, las relaciones bilaterales y la cooperación internacional; en base de cuya relación, así como en fundamento de los hechos, los Estados determinan sus líneas de conducta: “alianzas, modus operandi, neutralidad, incluso aislacionismo” (La Rotta, 2015, pág. 21). Aunado a lo anterior, la política exterior, “está condicionada o determinada por factores internos, como las estructuras social y económica, el régimen político, la corriente ideológica e intereses del gobierno, los ideales nacionales, los recursos y potencial propios” (La Rotta, 2015, pág. 19).

El periodo que compete al presente análisis (2015-2019) marcó cambios significativos en la política exterior colombiana en comparación con etapas anteriores. Tanto en el primero (2010-2014) como en el segundo gobierno (2014-2018) del expresidente Juan Manuel Santos, lejos de la actitud aislacionista del gobierno anterior (Álvaro Uribe entre 2002 y 2010), se intensificó la participación de Colombia en estrategias de fortalecimiento de las relaciones en la región. Esto se hace evidente a través de los compromisos, adscripciones y acuerdos de cooperación con países del sur del continente, entre los que se cuentan Mercosur, Unasur y la Alianza Pacífico, entre otras (La Rotta, 2015). Sin embargo, para 2019, bajo el mandato reciente del presidente Iván Duque (2018-2022), se retornó en gran medida a la política exterior impuesta en el gobierno Uribe.

En febrero de 2019, Maduro rompe oficialmente las relaciones diplomáticas y consulares con Colombia. La decisión del gobierno venezolano solo ratificó la postura del gobierno de Duque Márquez, que, desde el comienzo de su mandato, decidió no nombrar embajador en el vecino país. (Galeano, 2020)

Por su parte, la competitividad global, que surge a partir de la teoría neoliberal a finales del siglo XX con la finalidad de que las economías a nivel mundial logaran obtener éxito mediante el diseño de mejores políticas, asegurando un crecimiento económico futuro, basado en la colaboración tanto pública como privada; determina que las economías exitosas requieren de la acción coordinada del Estado, la comunidad empresarial y la sociedad civil. En función de la competitividad global, cobra vital importancia la toma de medidas para restablecer la confianza en las posibilidades de progreso económico continuo, es decir, en el aumento del bienestar sostenible y equitativo para las poblaciones, teniendo en cuenta que el éxito de las naciones se mide a partir de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: medio ambiente, sociedad y economía.

La colaboración público-privada para mejorar las condiciones de la salud, la educación, la seguridad y el bienestar, es factor fundamental a la hora de determinar la competitividad de los países. El éxito de las economías depende intrínsecamente de la capacidad de generar y sostener la riqueza inclusiva sin disminuir la del futuro, involucrando a los diferentes actores nacionales e internacionales. Para el caso que nos convoca, el desempeño de Colombia se puede interpretar como exitoso, al contrario de el de Venezuela. Dos economías dispares que, no obstante, por su cercanía, deben concertar acciones en beneficio de la población que comparten, máxime en un momento de coyuntura humanitaria que afecta directamente a los dos países.

De acuerdo con la Revista Dinero (2019), en el Índice Global de Competitividad (IGC) del Foro Económico Mundial (FEM) 2019, Colombia ascendió tres puntos, ocupando el lugar 57 de 141 países, en comparación con el año anterior, cuando se ubicaba en el puesto 60. Al contrario, el país vecino descendió seis lugares, ocupando el puesto 133. Dado que el IGC mide las capacidades de los países para generar oportunidades de desarrollo económico, el puesto que

allí se les asigna a las naciones es determinante a la hora de revelar su situación en términos de desarrollo.

En este sentido, se puede pensar que el crecimiento económico de nuestro país se ha mantenido sólido como resultado del modelo de competitividad vigente, medido desde el año 2018 a través de una nueva metodología que incorpora doce pilares, distribuidos en cuatro grandes componentes: Entorno habilitante, Capital humano, Mercados y Ecosistema de innovación. El primero incluye los pilares de instituciones, infraestructura, adopción de nuevas tecnologías y estabilidad macroeconómica. El segundo se centra en el factor humano y compromete los pilares de salud y habilidades. El tercero está determinado por los mercados e involucra los pilares de mercado de bienes, mercado laboral, mercado financiero y tamaño del mercado. El cuarto y último componente, Ecosistema de innovación compromete los pilares de dinamismo empresarial y capacidad de innovación (Consejería Presidencial para la competitividad y la gestión público-privada, s.f.).

En esta línea, el crecimiento a largo plazo de Colombia tiene que ver con el incremento económico y la prosperidad, elementos en los que todos los actores sociales deben comprometerse para avanzar términos de competitividad y lograr resultados duraderos. En el contexto actual, de emergencia humanitaria dada la migración de población venezolana hacia nuestro país, la comunidad internacional ha empezado a ocupar un lugar preponderante en materia económica y ha contribuido sobre la base de que, aunque la crisis se originó en el país vecino, esta tuvo repercusiones multidimensionales en la sociedad colombiana.

Colombia

57th /141

Global Competitiveness Index 4.0 2019 edition

Rank in 2018 edition: 60th/140

Performance Overview 2019 Key ◇ Previous edition ▲ Upper-middle-income group average □ Latin America and the Caribbean average



Gráfico 7 Resultados de Colombia (IGC), FEM 2019

Fuente: Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Switzerland: WEF. Pág. 158

Por su parte, Venezuela se enfrenta a amplios retos porque, según el reporte del FME 2019, su nivel de competitividad global es bastante deficiente, patrón de descenso que viene presentando en los últimos trece años. En el año 2018 se encontraba en el puesto 127, manteniéndose en el pequeño ascenso logrado en 2017, respecto de los tres años anteriores, cuando se ubicaba entre los puestos 134 y 131, a los que retrocedió en el último informe, ubicándose en el lugar 133. Desde 2007, cuando se encontraba en el puesto 85, presenta una constante de descensos que lo ha puesto en el último lugar en la región, en comparación con Colombia, que logró ascender a un cuarto lugar (Expansión / Datosmacro.com, s.f.).

Venezuela

133rd /141

Global Competitiveness Index 4.0 2019 edition

Rank in 2018 edition: 127th/140

Performance Overview 2019 Key ◇ Previous edition ▲ Upper-middle-income group average □ Latin America and the Caribbean average



Gráfico 8 Resultados de Venezuela (IGC), FEM 2019

Fuente: Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Switzerland: WEF. Pág. 590

En este nuevo contexto, las políticas que se ejecutan en Colombia para contribuir al objetivo más amplio del progreso económico ahora deben involucrar a la población migrante que se establece en territorio nacional. Al crear los recursos necesarios para un mayor bienestar, incluida una mejor educación, salud y seguridad, y un mayor ingreso per cápita, mediante la evaluación de la cadena de valor de la innovación; los pilares que se relacionan con el crecimiento económico deben centrarse más en el bienestar humano, en la sostenibilidad ambiental y en no perjudicar a las generaciones futuras; factores fundamentales si se tiene en

cuenta que desde la crisis migratoria de Venezuela se han generado múltiples consecuencias que ponen en riesgo de vulnerabilidad a la población de ambos países.

Colombia y Venezuela han sido socios comerciales importantes, interdependientes en función del territorio y de la población binacional; por lo tanto, históricamente han compartido intereses y han debido negociar en múltiples oportunidades cuestiones inherentes al intercambio económico, a la seguridad de la frontera y a las condiciones de comunicación. Sin embargo, la reciente brecha ideológica y política, sumada al cierre intermitente de las fronteras por la ruptura de relaciones entre ambos países, ha ocasionado serias dificultades de desabastecimiento, incremento excesivo de costos, deficiencias en el transporte y la infraestructura vial, acceso a bienes y servicios, vulneración de los DDHH de las poblaciones habitante y en tránsito y desencuentros en materia del ejercicio militar, lo cual plantea retos que inciden de manera importante en el bienestar de la población de los dos países.

Si bien, como se ha mencionado, la colaboración público-privada y los compromisos bilaterales para diseñar e implementar políticas prospectivas que equilibren el mercado, el Estado y la comunidad, son claves para hacer que las economías sean más competitivas, productivas y prósperas; el relacionamiento actual de los dos países en medio de la crisis humanitaria que inició en el 2015 ha desestabilizado las inversiones, la diversidad económica, la estabilidad de los mercados y los gastos sociales, entre otros indicadores de competitividad de las economías colombiana y venezolana.

Independientemente de cuál sea la situación por la que esté atravesando un país, el objetivo es el mismo, e incluso, las herramientas que se utilizan para el modelo de competitividad se implementan aún con mayor fuerza. No obstante, es innegable que las

diferencias ideológicas y políticas entre Colombia y Venezuela no facilitan la aplicación de medidas para la salida de la crisis humanitaria vigente; al contrario, convierten el tema de la seguridad en un desafío multifacético del desarrollo a nivel internacional, involucrando temas sociales, económicos y políticos, orientando la situación hacia un compromiso urgente dentro de la agenda mundial.

Relaciones entre Colombia y Venezuela, un breve recorrido

Las problemáticas de Colombia en materia económica, social, política y de seguridad no son nuevas, han tenido protagonismo desde décadas atrás. Sin embargo, a partir de la crisis migratoria de Venezuela en el 2015, se han incrementado. Sobre la frontera, las tensiones se han agudizado a medida que las operaciones militares contra el tráfico ilegal de bienes se fortalecen, acompañadas, a su vez, por una creciente corrupción de los instrumentos estatales que facilitan la proliferación de acciones ilegales (Cancillería, 2017); se ha llegado a denominar a Venezuela como un “Estado Mafioso” dada la penetración del crimen organizado en sus instituciones del Estado (Insight Crime, 2018). La crisis migratoria ha generado la exportación de dicha criminalidad afectado directamente a la sociedad colombiana en términos de seguridad en los últimos cinco años, lo que se traduce en un crecimiento exponencial de organizaciones de criminales en la frontera, violaciones a los Derechos Humanos y vinculaciones criminales de organismos nacionales y entes estatales, entre otros efectos.

La relativa calma que evidenciaron las relaciones entre Colombia y Venezuela desde la independencia viró hacia una tensión creciente desde la llegada al poder de Hugo Chávez en Venezuela y de Álvaro Uribe en Colombia. Las profundas diferencias ideológicas de los dos

gobernantes marcaron un camino de conflicto que, aunque intentó cesar con Juan Manuel Santos, se profundizó con la reciente posesión de Iván Duque, seguidor de las ideas uribistas.

En gran medida, dada la lucha de Uribe de cambiar el estatus de las guerrillas colombianas hacia la concepción terrorista, vinculando esta gestión con la empresa norteamericana de eliminación del narcotráfico; este exmandatario colombiano orientó el ejercicio diplomático hacia la vinculación de la OEA “en una cruzada contra los gobiernos de Venezuela y Ecuador y la persistente actitud escéptica e incluso de prevención frente al proyecto político e ideológico en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) (Pastrana y Vera, 2012)” (La Rotta, 2015, pág. 165), lo cual implicó la intervención directa de Estados Unidos y fue visto como una amenaza por parte de los países de la región, pese al argumento uribista de la ayuda “práctica y eficaz” de EEUU contra el narcoterrorismo (La Rotta, 2015, pág. 146).

El ejercicio de la política exterior colombiana durante los gobiernos del expresidente Álvaro Uribe intensificaron la profunda ruptura diplomática entre los dos países, iniciada con la llegada al poder de Hugo Chávez y la implementación de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Varios eventos incidieron en el recrudecimiento de las relaciones de tensión. La negativa de Chávez de reconocer a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como un grupo terrorista y su evidente cercanía ideológica con esta organización guerrillera involucraron a Venezuela en acciones del resorte nacional colombiano, como negociaciones con las FARC para liberación de secuestrados, delimitación y zonas de despeje e, incluso, acciones diplomáticas en pro del estatus de beligerancia del grupo guerrillero.

Por su parte, el gobierno colombiano de entonces realiza incursiones militares en territorios venezolano y ecuatoriano, lo que le representa una sanción de la Organización de

Estados Americanos (OEA) por violación a la soberanía; lo que se suma a denuncias de los dos países afectados sobre la presencia de paramilitares colombianos en su territorio, coonestados por las fuerzas militares colombianas. En medio de denuncias de una y otra parte ante diferentes entes de control internacional, en un contexto ciertamente beligerante; los compromisos antidrogas y contra el terrorismo entre Colombia y Estados Unidos se fortalecen y Venezuela, entre otros países de la región, interpretan este hecho como una amenaza de guerra inminente (La Rotta, 2015, pág. 148).

Con la llegada de Santos al poder, tanto Colombia como Venezuela muestran interés por mejorar las relaciones; entre otras cosas, el primero orientado a recuperar la posición y protagonismo del país con miras a la consolidación de un liderazgo (La Rotta, 2015, pág. 165) y el segundo con el interés de fortalecer las condiciones comerciales para la consolidación de una economía regional más sólida bajo una mirada complementaria e integradora desde los presupuestos bolivarianos. La política exterior venezolana en este momento se centró en adoptar una posición de colaboración ante el objetivo de Colombia por llevar a cabo el proceso de Paz entre el gobierno y las FARC, dentro del cual Venezuela ocupó un lugar relevante como garante en los diálogos de La Habana. Por su parte, Colombia asumió una posición más discreta e incluyente en comparación con su antecesor.

El objetivo de mantener buenas relaciones y de tratar las situaciones que se presenten por los canales diplomáticos se ha cumplido, a pesar de la profunda crisis que en materia económica y social atraviesa Venezuela y de algunas situaciones específicas susceptibles de generar tensión. A manera de ejemplo la reacción que se produjo en Colombia en los medios analistas y periodísticos a propósito del nombramiento del general Henry Rangel Silva como ministro de Defensa de Venezuela, el Gobierno colombiano reaccionó con

prudencia. El presidente Santos dijo que su gobierno respetaba las decisiones internas de Venezuela y que los comentarios se tramitarían por los canales diplomáticos. (La Rotta, 2015, pág. 148)

Pese a algunos eventos que incidieron en el cierre temporal de fronteras, especialmente por denuncias de presencia paramilitar en territorio venezolano y de hostigamientos de parte y parte, las relaciones entre los dos países mantuvieron una calma generalizada. Sin embargo, este interés por consolidar un ambiente de buenas relaciones cambió sustancialmente con la llegada de Iván Duque al poder. La política exterior del actual presidente colombiano se ciñe a los intereses y medidas diplomáticas de su mentor, Álvaro Uribe Vélez, líder del partido político de gobierno.

Amigo de la estrategia de cerco diplomático, que busca generar presión internacional frente a la gestión de Nicolás Maduro, heredero presidencial de Hugo Chávez; Duque fue uno de los más de cincuenta gobernantes que reconocieron a Juan Guaidó como gobernante alternativo, con el ánimo de deslegitimar la posición de Maduro en el escenario mundial. Se esperaba que con este nombramiento se fortaleciera la oposición venezolana, se desdibujara a nivel internacional la figura de poder del heredero chavista y se presionara al oficialismo venezolano a distanciarse del gobierno.

Esta estrategia no tuvo el éxito esperado, pero sí generó un mayor deterioro en las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela. Tanto la legitimidad que otorgó Duque a Guaidó, pese a las posibles relaciones de este con “Los rastrojos”, grupo paramilitar colombiano; como el estrechamiento de relaciones entre Colombia y Estados Unidos; y la constante gestión nacional colombiana por intensificar la presión contra el oficialismo venezolano son las razones

principales de la ruptura. Las consecuencias de esto trascienden el escenario político y se posicionan en la realidad cotidiana de cientos de personas que sufren los efectos de la crisis.

Por un lado, los intermitentes cierres de la frontera colombo-venezolana desde 2015 desembocaron en procesos de deportación de nacionales colombianos, conflictos diplomáticos entre ambos países y una crisis humanitaria que tuvo como resultado, entre otras cosas, el debilitamiento estatal colombiano en materia económica y de seguridad. Las personas que pueblan la frontera se han convertido en las principales víctimas de extorsión, desplazamiento, asesinato y otro tipo de vulneraciones. Según La Cancillería (2017),

[...] la convergencia de una serie de elementos vinculados a la militarización de la sociedad y la política exterior venezolana y, la corrupción en las instituciones militares y policiales, las dinámicas fronterizas, la presencia de grupos armados no-estatales y diferentes organizaciones criminales internacionales, han llevado a un crecimiento considerable de la conflictividad en Venezuela y Colombia. (Pág.12)

Por otro lado, el deterioro en las relaciones entre ambos países ha afectado directamente la gestión comercial, generando dificultades para el acceso a bienes y servicios, incrementando los costos de comercialización y afectando la economía de los dos países. A esto se suman problemas de transporte, comunicación e infraestructura, difíciles de resolver cuando no se priorizan intereses comunes y se enfoca la atención en cuestiones ideológicas y políticas.

Finalmente, la debilidad institucional se hace evidente en la ausencia estatal en la frontera, lo que se traduce en inseguridad permanente, vulneración de DDHH, corrupción y exceso de la fuerza por parte de los bandos militares de ambos países. En general, como se ve, la

situación implica amplios retos en materia de relaciones, tanto con las naciones involucradas como como los organismos de cooperación que allí intervienen.

Cooperación del Sistema Internacional en la crisis fronteriza Colombia-Venezuela

La situación descrita ha ameritado la presencia de múltiples actores y organismos internacionales, lo que ha puesto la frontera entre Colombia y Venezuela en el escenario mundial. Los diversos actores del Sistema Internacional se han involucrado con el ánimo de contribuir tanto económica como humanitariamente para hacer frente a este fenómeno desde el 2015. Esto también ha generado que se visibilicen las condiciones del contexto en el escenario internacional y, por lo tanto, que factores como la seguridad, el proceso de Paz colombiano, la presencia de grupos al margen de la ley, la vulneración permanente de DDHH en la zona y las dificultades para llegar a acuerdos entre los actores empiecen a ubicarse en la agenda internacional. Los principales actores y organismos cooperantes a nivel internacional, que se han hecho partícipes en la coyuntura fronteriza desde 2015 y hasta 2019 se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 2 Actores del Sistema Internacional en la crisis migratoria Colombia-Venezuela (2015-2019)

Cooperación del Sistema Internacional	Tipo de colaboración	Especificidades
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	<i>Económica</i>	Apoyar esfuerzos relacionados con el registro de migrantes, asistencia alimentaria, salud y estabilización económica

Organización Internacional para las Migraciones (OLM)	<i>Económica</i>	Colaborar con la caracterización y análisis de información
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)	<i>Económica</i>	Socorrer diferentes aspectos de protección, integración social, información y documentación
Programa Mundial de Alimentos (PMA)	<i>Económica</i>	Seguridad alimentaria
Fondo de las Naciones para la Infancia (UNICEF)	<i>Económica</i>	Favorecer temas de protección a la niñez, agua y saneamiento básico, nutrición y educación
Unión Europea	<i>Económica</i>	Dar respuesta a la migración.
Donantes Bilaterales	<i>Económica</i>	Dar respuesta a la migración.
Gobierno Estadunidense	<i>Económica</i>	Dar respuesta a la migración.
Comité Internacional de la Cruz Roja, la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja	<i>Humanitaria</i>	Apoyar temas de detenciones, reunificación familiar, vacunación, apoyo a procesos

		de tránsito y kits básicos de aseo y alimentación.
Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)	<i>Humanitaria</i>	Ofrecer coordinación y apoyo logístico
Fondo de Población de las Naciones Unidas (FPNU)	<i>Humanitaria</i>	Apoyar temas de protección, particularmente, relacionados con violencia sexual y de género.
Organización Mundial de la Salud (OMS)	<i>Humanitaria</i>	Apoyar temas de protección, particularmente, relacionados con violencia sexual y de género
Organización Panamericana de la Salud (OPS)	<i>Humanitaria</i>	Apoyar temas de protección, particularmente, relacionados con violencia sexual y de género
ONU Mujeres	<i>Humanitaria</i>	Apoyar temas de protección, particularmente, relacionados con violencia sexual y de género

Organización Iberoamericana para la Educación la Ciencia y la Cultura (OIE)	<i>Humanitaria</i>	Ofrecer alternativas de educación
ONU sida	<i>Humanitaria</i>	Colaborar en temas de salud
Consejo Noruego para Refugiados (NRC)	<i>Humanitaria</i>	Llevar a cabo acciones claves en protección como provisión de albergue a migrantes en situación de calle, apoyo psicosocial, asesoramiento jurídico y salud, y comedores comunitarios locales.
Federación Luterana Mundial	<i>Humanitaria</i>	Llevar a cabo acciones claves en protección como provisión de albergue a migrantes en situación de calle, apoyo psicosocial, asesoramiento jurídico y salud, y comedores comunitarios locales.

Fuente: Elaboración propia con datos de UN High Commissioner for Refugees UNHCR (2018) y Grupo Banco Mundial (2019)

Frente a esta crisis, la ayuda humanitaria ha sido un soporte fundamental para la supervivencia de muchos ciudadanos, tanto colombianos como venezolanos. Las diversas problemáticas derivadas del movimiento migratorio venezolano han incidido en el acceso a la seguridad social, la salud, y la educación de cientos de ciudadanos del vecino país porque, al no ser colombianos, carecen de las garantías jurídicas y sociales para el alcance de sus mínimos vitales en territorio extranjero; por su parte, los ciudadanos nacionales han visto vulneradas sus capacidades de acceso debido a la excesiva demanda de las nuevas personas que han llegado al país y requieren satisfacer sus necesidades básicas.

Además, este ambiente de sobredemanda de la población y poca oferta institucional ha incrementado las condiciones propicias para que se desarrollen actividades que estimulan la violencia sexual, la explotación laboral y los altos índices de criminalidad. Frente a esto, la intervención de los diversos organismos de cooperación que hacen presencia en la región limítrofe de Venezuela y Colombia se proponen mitigar de alguna manera los efectos nocivos consecuentes de la crisis. Sin embargo, esta ayuda se ha enfocado en las prioridades económicas, dada la urgencia por satisfacer las necesidades básicas de la población afectada.



Gráfico 9 Prioridades económicas de la Cooperación Internacional ante la crisis migratoria, Colombia-Venezuela (2017)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cancillería de Colombia (2017)

Los recursos de la cooperación económica y humanitaria de los diferentes países hacia Colombia, en conjunto con las acciones estatales, han orientado las medidas de intervención hacia el acceso a recursos a través de algunas acciones puntuales: eximir algunos requisitos para la afiliación al programa Más Familias en Acción; facilitar los permisos de residencia o solicitudes de nacionalidad a los venezolanos que llegaron con sus familiares colombianos; levantar la prohibición de convenios administrativos establecida por Ley de Garantías en los municipios cobijados por la emergencia, entre otras.

Además, se ha avanzado en la gestión para la atención de la población de la frontera, gracias a la intervención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 2016, manifestando la necesidad de que se respeten los Derechos Humanos y la dignidad de los

ciudadanos que han soportado estigmatización, señalamiento y discriminación por razones de nacionalidad. Estos esfuerzos deben ser fortalecidos y han de proyectarse tanto a corto y mediano como largo plazo para que las acciones de las organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales generen un resultado eficaz frente a las derivaciones de la migración (Cancillería de Colombia, 2017).

Estados Unidos, Plan Colombia, seguridad y democracia

Si bien la cooperación internacional también ha sido protagonizada en conjunto con otros países, que han proveído recursos económicos y humanitarios, lo cierto es que, ante la crisis que nos convoca, EE.UU. ha actuado como principal cooperante. Además, ha mostrado abiertamente su interés por desestabilizar y destruir el proyecto bolivariano de Chávez, proceso revolucionario que tampoco ha tenido buena acogida en las demás naciones del mundo que, por lo tanto, con prevenciones o sin ellas, han ofrecido su apoyo a la oposición venezolana y a la intervención norteamericana.

Estados Unidos ha sido el principal país emisor de recursos a Colombia, tanto económicos como humanitarios. No obstante, la ayuda que se ha recibido de la potencia norteamericana proviene, en su gran mayoría, del Plan Colombia, que se constituyó desde 1999 con el fin de mitigar el narcotráfico y de avanzar en la lucha contra los grupos armados, entre otras cosas, fomentando la participación de la comunidad internacional. El tratamiento que se le viene dando a la estrategia antinarcóticos, como principal finalidad, se ha venido nutriendo de elementos coyunturales, dadas las nuevas realidades, como, entre otras, los procesos de negociación con grupos al margen de la ley (desmovilización de grupos paramilitares en el

gobierno de Uribe y proceso de Paz en el gobierno de Santos) y la crisis migratoria de Venezuela.

El Plan Colombia fue concebido como una estrategia de cooperación bilateral entre Estados Unidos y Colombia, encaminada hacia la lucha contra el narcotráfico, cuyo objetivo general es enfrentar la producción y distribución de los cultivos ilícitos en el país. Adicional a ello, el Plan se creó para recuperar el territorio que estaba utilizándose para cultivar drogas ilícitas y cambiar su uso a partir de otro tipo de alternativas que fueran legales, más allá de quien tuviese el control de este (Guevara, 2015).

Si bien el interés de Estados Unidos por colaborar económica y humanitaria en Colombia deriva de los objetivos del Plan Colombia para atacar el narcotráfico y los efectos colaterales que produce, y lo que busca Colombia es mejorar su imagen en materia de seguridad internacional; la crisis migratoria ha supuesto nuevos objetivos que estriban en la implementación de la democracia, tal y como la concibe EEUU, y en el control territorial y de recursos de una nación que ha implementado un proyecto revolucionario y ha logrado mantenerlo en pie pese a la presión internacional y el cerco diplomático que se le ha impuesto.

En suma, el Plan Colombia se constituyó con diferentes intereses de dos gobiernos centrales, en este caso el de Colombia y el de Estados Unidos. Esta estrategia se trazó una serie de objetivos que posteriormente se fueron modificando acorde a los intereses y los hechos coyunturales que cada país y cada mandatario asumieron en sus respectivos periodos presidenciales. Sin embargo, la columna vertebral del Plan Colombia para Estados Unidos ha sido la lucha contra el narcotráfico bajo el argumento de los elevados índices de consumo de estupefacientes provenientes de Colombia. Para nuestro país, el interés se ha centrado en el

apoyo militar y financiero para erradicar los cultivos ilícitos, evitar el narcotráfico y contrarrestar el accionar de grupos al margen de la ley, lo que, posteriormente, se orientaría a centrar el enfoque del Plan en una lucha contra el denominado narcoterrorismo y la implementación de la seguridad democrática.

Dada la intervención de Estados Unidos en temas de interés nacional colombiano, el Plan Colombia termina siendo, en lo fundamental, un programa de lucha antinarcóticos y de seguridad nacional intensificado. En términos generales, el proceso de elaboración del documento del Plan Colombia se definió en diez estrategias puntuales a ejecutarse desde 1999 hasta 2017, como se ve en la siguiente tabla. Las prioridades se encontraban estipuladas en una trilogía fusionada que incluye varios importantes eslabones a suprimir dentro de la esfera nacional, entre ellos, el narcotráfico; la violencia en manos de la guerrilla y los paramilitares, como grupos subversivos; y la transformación y reestructuración de las instituciones estatales.

Tabla 3 Estrategias y objetivos del Plan Colombia

<i>Estrategia</i>	Objetivos
Económica	<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecer la capacidad de contrarrestar narcotráfico ● Generar empleo ● Atraer Empleo
Fiscal y Financiera	<ul style="list-style-type: none"> ● Fomentar la actividad económica. ● Recuperar el prestigio tradicional de Colombia en los mercados financieros internacionales ● Adoptar medidas severas de austeridad

Paz	<ul style="list-style-type: none"> ● Fortalecer el estado de derecho y la lucha con el narcotráfico ● Preservar la integridad territorial, la democracia y los derechos humanos.
Defensa Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ● Proteger los derechos humanos con la reestructuración y modernización de las Fuerzas Públicas, tanto armadas como militares.
Judicial	<ul style="list-style-type: none"> ● Cumplir la defensa nacional, con el aseguramiento de una justicia igualitaria e imparcial para todos.
Antinarcóticos	<ul style="list-style-type: none"> ● Combatir todos los componentes y eslabones del ciclo de las drogas ilícitas. ● Impedir el flujo de los productos de dicho tráfico.
Desarrollo Alternativo	<ul style="list-style-type: none"> ● Fomentar actividades económicas rentables y esquemas agropecuarios para los campesinos y sus familias, donde se contempla de igual manera, actividades de protección ambiental.
Participación Social	<ul style="list-style-type: none"> ● Desarrollar una mayor responsabilidad dentro del gobierno local, para la reducción de los riesgos de violencia rural.

	<ul style="list-style-type: none"> ● Promover programas pedagógicos para aumentar los valores esenciales de la convivencia y la participación en asuntos públicos.
Desarrollo Humano	<ul style="list-style-type: none"> ● Garantizar a los sectores sumergidos en condiciones de pobreza absoluta, servicios de educación y de salud.
Orientación Internacional	<ul style="list-style-type: none"> ● Confirmar los principios de acción integrada para el problema de la droga, mediante principios de corresponsabilidad y tratamiento equilibrado.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación y Dirección de Justicia y Seguridad.

En torno a estas estrategias, se define que la inmensa ayuda internacional emitida por Estados Unidos hacia Colombia, incluso en la crisis migratoria -donde más se intensificó el apoyo financiero-, se ha basado en el eje central del Plan Colombia. Dado que el movimiento migratorio venezolano ha aumentado la violencia y el narcotráfico, el objetivo principal de las contribuciones económicas del país norteamericano se han dirigido a la lucha antinarcóticos, con la finalidad de combatir todos los eslabones de la economía ilícita y la necesidad de mantener el apoyo internacional en esta lucha, en pro de la seguridad. De hecho, la consolidación de diferentes mecanismos que permitieran un papel más activo de la sociedad colombiana, el Estado y sus organismos de seguridad, frente a la amenaza de grupos insurgentes y otros grupos

armados ilegales fue mucho más concreta a partir de 2015, cuando se ejercieron acciones de despliegue militar en el territorio a causa de la crisis migratoria de Venezuela.

Si bien el Plan Colombia fue gestado en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), cuando se diseñó la estrategia y se empezaron a recibir recursos; fue en el primer mandato de Álvaro Uribe (2002-2006) que se le dio la orientación con base en la política de seguridad democrática. Su implementación, entonces, tuvo un amplio despliegue militar y contribuyó con el cambio de estatus de beligerancia de las guerrillas hacia la consolidación de una estrategia de lucha contra el terrorismo y el narcoterrorismo. Juan Manuel Santos, inicialmente (2010-2014), sostuvo lo mismos principios, pero en su segundo mandato (2014-2018) propició algunos cambios, principalmente orientados a la reinterpretación de la violencia que vivía el país y a las medidas necesarias para enfrentar el terrorismo producido por la migración venezolana.

El expresidente Santos, a partir de la coyuntura de emergencia humanitaria, modificó la estrategia y planeación de la agenda del Plan, dando mayor importancia a la construcción de paz y a la educación en la misma, bajo el argumento de que es allí donde se gestan la seguridad y la defensa del país y, por lo tanto, hacia donde deben enfocarse las acciones principales para la construcción de desarrollo. En ese sentido, se crea la agenda por la paz y se busca la presencia constante del gobierno colombiano en zonas marginadas por el conflicto, para que, desde la erradicación del mismo, se pueda orientar el crecimiento del país. En efecto, el Plan Nacional de Desarrollo de Santos se articuló con base en metas de más empleo, menos pobreza y más seguridad, teniendo en cuenta que la estabilidad y prosperidad, desde los ámbitos social y económico, deben estar en un principal plano, aunque sin dejar de lado la seguridad.

En síntesis, Estados Unidos ha operado bajo los términos del Plan Colombia y ha aportado paquetes de ayudas de aproximadamente USD \$50 millones de dólares (Grupo Banco Mundial, 2019), que se han invertido, principalmente, en la reconstrucción de las zonas más permeables del país en materia de narcotráfico y grupos al margen de la ley, en búsqueda de la restitución de tierras y la constitución de la paz, mediante mecanismos especializados. Aunque inicialmente el objetivo central se orientó hacia la seguridad democrática, a causa de la crisis migratoria de Venezuela en 2015, el accionar del Plan Colombia tuvo un giro significativo.

La cooperación norteamericana aumentó sus contribuciones económicas dadas las consecuencias de la crisis. El control territorial, la lucha contra las drogas y el anclaje del fortalecimiento militar y la justicia nacional se complejizaron en medio de la emergencia humanitaria y, por ende, se requirió una colaboración multifacética para trabajar por la estabilidad, prosperidad y seguridad nacionales; razón por la cual, los ingresos financieros empezaron a ser utilizados en infraestructura de vivienda, servicios de salud y acceso a la educación, intentando hacer presencia en la mayor cantidad de áreas afectadas, y abordando las principales problemáticas a partir de la intervención de programas de desmovilización; desarme; integración social; y satisfacción de necesidades básicas.

Dado que el principal cooperante ante esta crisis ha sido Estados Unidos y que su intervención humanitaria se ha ejecutado con base en los lineamientos del Plan Colombia, cuya finalidad estriba en la seguridad y la lucha antinarcóticos; no resulta muy audaz proponer que el interés fundamental de incursión en el panorama fronterizo por parte de la potencia norteamericana responde a objetivos inherentes a una eventual intervención con el fin de, en aras de la democracia, imponer su voluntad en Venezuela por medio, principalmente, de acciones

militares y de estrategias diplomáticas para adelantar cambios políticos con el ánimo de, entre otras cosas, establecer el control sobre sus recursos energéticos y naturales.

Capítulo III: Análisis “realista” de una ayuda humanitaria “idealista”, cooperación en doble frontera

Breves y necesarias nociones generales sobre el idealismo y el realismo en las RRII

Las Relaciones Internacionales (RRII), como disciplina, se sirven de múltiples enfoques teórico-prácticos para analizar el comportamiento político exterior de los países. De acuerdo con Tah (2018), aunque el estudio del funcionamiento internacional se ha venido ampliando con los años y ha derivado en diversos métodos de tratamiento, las principales corrientes son el realismo y el idealismo, consideradas aún como las teorías básicas de los estudios internacionales. Estos dos enfoques, opuestos por naturaleza, han delineado la comprensión de las acciones diplomáticas y de las relaciones bilaterales y multilaterales de las naciones. En palabras de Rubio (1974, pág. 55):

[...] desde la aparición de las Relaciones Internacionales [...] se han dado dos tesis distintas sobre el enfoque de la escena internacional: el idealismo y el realismo [...] O como ha dicho otro especialista de la política internacional —Hans J. Morgenthau—, «la historia del pensamiento político moderno es la historia de una disputa entre dos Escuelas de pensamiento que difieren fundamentalmente: en sus concepciones de la naturaleza del hombre, de la sociedad y de la política».

El primero, el realismo, centra su atención en la consolidación del poder, la seguridad y la defensa nacional. El segundo, el idealismo, se enfoca en la consecución y el establecimiento de la paz. En ese sentido, la política exterior realista mantiene un inherente y potencial estado bélico, en cuyo caso, las acciones diplomáticas comportan relaciones hostiles y altamente

competitivas; en tanto que, la política exterior idealista o liberal le otorga amplia importancia a la negociación pacífica, para lo cual, privilegia la intervención de entes de cooperación y organismos de regulación internacional como intermediarios en asuntos diplomáticos. Para la primera corriente, el poder es el camino del derecho; para la segunda, este es de acceso libre y debe ser garantizado a todos los seres humanos, sin distinción. El realismo ciñe sus acciones a partir de una mirada unidimensional de los intereses del Estado. El idealismo procura una mirada integral y colectiva de las relaciones entre naciones.

Durante varios momentos de la historia ha cobrado vigencia el debate sobre la pertinencia de estas dos corrientes en el estudio de las RRII, así como de otras que han surgido conforme avanza el pensamiento político internacional. Generalmente, los más importantes han sido tiempos de guerra y posguerra, seguramente, porque los enfrentamientos bélicos y sus consecuencias implican, como consideración necesaria, el mejoramiento de las relaciones internacionales en beneficio de la sociedad civil, tanto en términos de seguridad como de garantía de los Derechos Humanos. En general, “al finalizar toda confrontación bélica se define un modelo de orden internacional” (Frasson-Quenoz & Muñoz, 2011, pág. 83).

De hecho, el idealismo, surge como propuesta de agenda internacional por parte del presidente norteamericano Woodrow Wilson, en 1918, después de la Primera Guerra Mundial. Con base en tres principios fundamentales: respeto al derecho internacional, justicia y cooperación; en miras de la extensión del modelo político democrático-occidental, el siglo XX inaugura su pensamiento político internacional con la creación de la Liga de las Naciones, “que tiene como propósito fundacional dentro de un pensamiento idealista-liberal, el obtener acuerdos políticos y jurídicos de respeto a la soberanía de las naciones y su autodeterminación” (Villares & Bahamonde, 2001) en (Frasson-Quenoz & Muñoz, 2011, pág. 84).

Wilson diseña una agenda internacional que va desde el reconocimiento a la autonomía de las naciones, el derecho a no ser agredidas ni invadidas, la navegabilidad libre en aguas internacionales, el reclamo por la reconstrucción de países devastados por los austro-húngaros, pero fundamentalmente por las acciones de Alemania, además se sugiere la creación de un organismo internacional que se debía encargar de mantener bajo su tutela la paz y el orden mundial, pero uno de los elementos fundamentales de este orden internacional es la intención clara de expandir el modelo democrático liberal y hacer de éste un modelo viable y compatible con los valores del liberalismo, dando paso a una mayor integración global política y económica debilitando con ello los últimos modelos de gobierno monárquicos que se asentaban en el centro de Europa, en especial el Imperio austro-húngaro, el Imperio alemán y el Imperio de los zares rusos (Villares & Bahamonde, 2003). (Frasson-Quenoz & Muñoz, 2011, págs. 84-85)

Este modelo pacificador que pretendía implantar la democracia y el liberalismo alrededor del mundo sufrió serias rupturas que modificaron las causas que abanderaba la Liga de las Naciones. Según Frasson-Quenoz y Muñoz (2011), el fracaso del idealismo, entre otros factores estrechamente relacionados entre sí, derivaron en un nuevo orden mundial que se presenta como respuesta a los efectos de la Segunda Guerra Mundial. Los “elementos de quiebre”, según estos autores, serían seis: primero, falta de apoyo institucional internacional a la Liga de las Naciones; segundo, debilitamiento del orden internacional por ausencia de actores mundiales de relevancia en el momento (EEUU, Alemania y Rusia no hicieron parte de la Liga de las Naciones); tercero, consolidación de ideologías de nacionalismo radical y de regímenes totalitarios en Europa, (nazismo y fascismo); cuarto, el avance militar y armamentista de Alemania, excesivo y poco controlado por organismos internacionales; quinto, la crisis del liberalismo democrático; y

finalmente, la crisis económica de 1929, cuyos efectos alcanzaron la década de los años cuarenta (Frasson-Quenoz & Muñoz, 2011).

Una vez resulta inviable un orden mundial idealista y la Segunda Guerra Mundial cobra protagonismo, en busca de un equilibrio de poder a nivel internacional, dados los excesos y la creciente capacidad militar de las dos potencias del momento (Estados Unidos y la Unión Soviética); se crea la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que, a diferencia de la Liga de las Naciones, se formuló teniendo en cuenta una necesaria estructura de control y coerción. Con la ONU se buscó garantizar la intervención de un organismo internacional en eventos bélicos que incidiera en el orden mundial, tanto en materia de prevención, negociación y control; como de sanción y sujeción.

La segunda posguerra y el posicionamiento de la Guerra Fría que le sucedió, así como las consecuencias internacionales que derivaron de las relaciones bilaterales entre EEUU y la URSS generaron cambios importantes en las dinámicas diplomáticas y comerciales de la segunda parte del siglo XX; se puede decir que marcaron el inicio de un nuevo comportamiento internacional fundamentado en el realismo. En este contexto no resulta extraño el viraje si se reconoce que los principios básicos de esta corriente son la seguridad nacional y la supervivencia (Frasson-Quenoz & Muñoz, 2011, págs. 91-92).

Una vez acabada la Segunda Guerra Mundial, el realismo se presenta como el “mapa mental” más apropiado para el análisis de una sociedad internacional que acaba de vivir una guerra [...] En efecto, la gran desilusión del período de entreguerras ha puesto en entredicho los valores normativo-jurídicos. De ahí que los realistas arremeten contra la imagen del mundo [...], que para nada se ajusta a los problemas inmediatos derivados del

inicio de la guerra fría, una guerra peculiar con múltiples facetas –lucha entre potencias, guerra de religión, carrera de armamentos que incide en la supervivencia de la humanidad— que pone en entredicho la seguridad nacional. La lógica schmittiana que domina la sociedad internacional a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta explica el éxito del realismo político, cuyo máximo exponente en el campo teórico de las relaciones internacionales es, como ya se ha dicho, Hans J. Morgenthau. (Barbé, 2006, pág. 55) en (Frasson-Quenoz & Muñoz, 2011, págs. 97-98)

La propuesta idealista de Wilson fracasó en la segunda mitad del siglo XX porque no encontró asidero en un contexto internacional profundamente marcado por la guerra. El idealismo privilegia la ética, la negociación y el uso y respeto del marco jurídico normativo del Derecho Internacional, lo cual, sin embargo, no logró resolver los problemas del momento y, más bien, evitó la creación de herramientas de control y coerción ante los comportamientos excesivos de las naciones europeas. Dada la actitud competitiva de las potencias, el avance armamentista y tecnológico y el evidente interés de los países por hacerse al poder y a una posición de influencia internacional; el realismo surge como mecanismo de equilibrio de poderes, en cuya base, si bien no se logra la armonía idealista, sí se consigue identificar y mantener en la mira la intención bélica y sus efectos.

No por ello el idealismo queda relegado del panorama internacional. La política exterior norteamericana ha usado los principios idealistas tradicionales y aquellos derivados de las premisas originales en diferentes momentos de la historia, de acuerdo con los intereses y las circunstancias en juego. En palabras de Vargas (2013): “Los presidentes norteamericanos siempre han utilizado en sus relaciones internacionales una mezcla de los dos [realismo e

idealismo], justifican con discursos idealistas su política, pero actúan como realistas –con base en sus intereses y recursos de poder–“.

Política exterior norteamericana en América del Sur

Instaurado ya el nuevo orden mundial, en el marco de la Guerra Fría y a partir de la evidencia de los estragos de la Segunda Guerra Mundial, ante la amenaza permanente de un conflicto de proporciones internacionales; el contexto bélico del siglo XX mostró la distribución de influencias de los dos principales actores del conflicto (EEUU y la URSS). Estados Unidos, como uno de los dos protagonistas del escenario político internacional, centró su interés en la seguridad y la defensa; bajo la bandera de la democratización del mundo y con el ánimo de conservar el estatus de potencia, configuró lo que se conoce como la Doctrina de Seguridad Nacional, a la cual se ciñó fácilmente América Latina, que desde principios del siglo reconocía la autoridad norteamericana (Vargas, 2012) y se alineaba con la tesis de los beneficios de *Respice Polum*².

Bajo la Doctrina de Seguridad Nacional, América Latina siguió los objetivos económicos, políticos y militares de Estados Unidos y, por ende, se alineó con la potencia del norte en la lucha anticomunista, la contención, y la promoción de la democracia y de la economía de mercado (Vargas, 2012, pág. 113). Las acciones que de allí se derivaron fueron el fortalecimiento militar, la neutralización de movimientos locales de izquierda, la implementación de proyectos y programas de desarrollo, la inversión en industrialización y, en general, un frente

² *Respice Polum*, locución latina que significa “mirar hacia el polo”, se refiere al interés de algunos gobiernos latinoamericanos del siglo XX por subordinarse incondicionalmente a Estados Unidos, lo cual incidió en el tipo de política exterior de América del Sur, que se formuló en la época y que contiene en gran medida elementos realistas. Colombia fue uno de los países que se identificó con mayor fuerza con esta tesis. Ver (La Rotta, 2015): “Política Exterior Colombiana” y (Camacho, 2010): “*Respice polum*: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en el siglo XX y los usos (y abusos) de una locución latina”.

de combate contra aquello que EEUU considerara un desafío para la estabilidad de la democracia.

Las décadas siguientes evidenciaron una convulsa situación política en América Latina. Golpes de estado que derivaron en dictaduras, alianzas para poner a las naciones suramericanas en vías de desarrollo, movimientos guerrilleros que alcanzaron relativos éxitos militares e ideológicos, entre otros factores que se desarrollaron en un territorio poco explorado cuyas condiciones geográficas y sociales dificultaron notablemente el control total del “enemigo interno” y propiciaron el establecimiento de la estrategia contrainsurgente, de las economías oligárquicas, de los excesos del poder militar y del adoctrinamiento social, entre otros elementos que facilitaron la consolidación de políticas internas y externas de seguridad nacional, auspiciadas y financiadas por Estados Unidos.

Esta dinámica, con algunas variaciones de acuerdo con los diferentes gobiernos de turno ha permanecido en el tiempo hasta la actualidad. La intervención norteamericana en asuntos políticos internos latinoamericanos se ha sustentado desde sus orígenes en la defensa de la libertad y dignidad humanas; desde allí, ha ondeado la bandera de la democracia y ha invertido esfuerzos en proponer estrategias para salir del subdesarrollo a través del comercio libre, el fortalecimiento de la institucionalidad y el posicionamiento de fuerzas militares que garanticen la seguridad. Colombia y Venezuela, como la mayoría de los países latinoamericanos durante el siglo XX, se ciñeron a esta doctrina

De acuerdo con la Estrategia [de Doctrina de Seguridad Nacional], Estados Unidos «se erigirá en paladín de los anhelos de dignidad humana; fortalecerá las alianzas para derrotar el terrorismo mundial y actuará para prevenir los ataques contra nosotros y

nuestros amigos; colaborará con otros para resolver conflictos regionales; impedirá que nuestros enemigos nos amenacen a nosotros, a nuestros aliados y a nuestros amigos con armas de destrucción en masa; suscitará una nueva era de crecimiento económico mundial por medio de los mercados libres y el libre comercio; expandirá el círculo del desarrollo al abrir las sociedades y crear la infraestructura de la democracia; desarrollará programas para una acción cooperativa con otros centros principales de poder mundial, y transformará las instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos para enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades del siglo xxi». (Vargas, 2012, pág. 118)

Con el tiempo y el cambio de siglo, Estados Unidos trasladó sus principios contrainsurgentes hacia la noción de terrorismo. La última década del siglo XX y la primera del XXI presentaron conflictos que afectaron las bases de la política exterior norteamericana (la guerra del Golfo Pérsico, la tensión bélica entre EEUU y Medio Oriente, los ataques al Pentágono y las Torres Gemelas del 11 de septiembre –11-S—, entre otros eventos de la atmósfera mundial) y consolidaron el escenario propicio para alianzas multilaterales contra el terrorismo global (Vargas, 2012) que, en conjunto con la lucha antinarcóticos, solidificó los compromisos latinoamericanos con la potencia del norte.

Refundados sobre esta base los acuerdos, se abrió paso a la inversión norteamericana en el sur para la apertura económica y comercial y el refortalecimiento de la industria militar, en cuya base, la seguridad se soporta, entre otros, en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en el año 1947, fortalecido a partir de los hechos del 11-S y aún vigente. Colombia y Venezuela se adscribieron a este convenio en sus inicios. Sin embargo, en el año 2012, junto con Bolivia, Nicaragua y Ecuador (miembros del ALBA –Alianza Bolivariana

para América—, organización regional fundada en 2004 bajo principios de una nueva izquierda progresista latinoamericana), Venezuela se desligó del TIAR.

En la actualidad, la tradicional hegemonía norteamericana en América Latina, aunque fortalecida a partir de las diferentes alianzas antiterroristas y de lucha contra el narcotráfico de los siglos XX y XXI, se ha visto afectada por los nuevos aires bolivarianos que lograron permear a algunos países de la región con ideologías progresistas. Venezuela, Bolivia, Uruguay, Ecuador, Nicaragua, e incluso Argentina transitaron hacia renovadas perspectivas que rechazaban el intervencionismo de EE.UU. en asuntos internos de las naciones del sur de América y que promovían la autonomía de las naciones de la región. Este tránsito, que puede considerarse de *Respice Polum* hacia *Respice Similia*³, ha configurado nuevas estrategias de relacionamiento entre el gigante norteamericano y las naciones suramericanas.

Entre otros hechos, los efectos de las nuevas ideologías progresistas latinoamericanas pueden identificarse como la muestra del desarrollo de una política exterior “simbólicamente llamada *Respice Similia* [...] sin embargo esos momentos han sido tan fugaces y débiles, que sólo demuestran qué tan cerca o lejos se ha estado de Estados Unidos, aunque siempre gravitando en su esfera de influencia” (Dallanegra, 2012, pág. 39). De cualquier manera, este progresismo naciente, con todo y sus fracasos en la región, ha modificado las relaciones entre los diferentes países latinoamericanos entre sí y con EE.UU. La reestructuración de alianzas comerciales y la apertura hacia nuevos convenios regionales son una de las maneras de identificar los cambios que se han generado en términos de relacionamiento. La Rotta (2015) lo define así:

³ Locución latina que significa “mirar a los semejantes”, “vinculada a una diversificación de las relaciones en forma “horizontal” respondiendo al criterio Sur-Sur” (Dallanegra, 2012).

Alba + Mercosur + AP [Alianza Pacífico] (plantean las actitudes disímiles en materia de integración y cooperación). En efecto el Alba, la alternativa venezolana del Alca, del que son parte Ecuador y Bolivia, privilegia la identificación política para apartarse de la concepción económica de los Estados Unidos; Mercosur, diríamos en una actitud de Centro, liderado por Brasil, (Argentina, Uruguay, Paraguay...) con su rol de potencia regional que toma una actitud de centro, esto es liberalismo económico pero implementando una marcada regulación o dirección estatal especialmente en bienestar social y la Alianza del Pacífico (AP), México, Colombia, Perú y Chile que en lo político y económico toma una línea de identificación con los Estados Unidos. (La Rotta, 2015, pág. 153)

Más allá de la cuestión comercial, nuevos objetivos regionales que trascienden el tema de la seguridad (sin que este deje de ser asunto fundamental) han modificado los intereses latinoamericanos para estrechar vínculos con los Estados Unidos. O bien se eliminaron en algunos gobiernos las necesidades de reciprocidad (como en los casos de intervención política y militar con Venezuela, Ecuador y Bolivia, entre otros), o las relaciones han tomado una actitud más flexible, virando hacia una relativa autonomía por parte del sur, tanto con el ánimo de crear “una imagen de “socio confiable”, estable y maduro democráticamente para situarse en el centro de gravedad de los procesos de integración suramericana (Pastrana, 2012, p. 636)” (La Rotta, 2015, pág. 210)(como en los casos de Brasil y Colombia).

Por otro lado, en términos políticos, es evidente que también se han marcado nuevos rumbos en materia de relaciones con EE.UU. Para los casos que nos convocan, Venezuela se ha desmarcado radicalmente de la influencia norteamericana, lo que, entre otras cosas, ha derivado en el cerco diplomático que se le ha impuesto, en las críticas al régimen de Chávez inicialmente

y de Maduro en la actualidad, en diversos conflictos con importantes actores internacionales y en amplios debates sobre la democracia, la autonomía de los pueblos latinoamericanos y la intervención militar por la defensa de estos principios. Colombia, por su parte, ha mostrado contundente solidaridad con los intereses norteamericanos y se ha alineado a las estrategias de política exterior de Estados Unidos, especialmente, en materia de fortalecimiento militar y de amenaza al régimen bolivariano.

Históricamente, los países latinoamericanos han manifestado la fuerte influencia norteamericana en cuestiones políticas, tanto exteriores como domésticas. Temas relevantes como la seguridad, la apertura comercial y la lucha antinarcóticos han sido orientados, en América Latina, por el gobierno de los Estados Unidos. Esto ha marcado un enfoque realista de las relaciones internacionales en la región, entre otras cosas, porque el comportamiento del norte en materia diplomática se ciñe principalmente en esta dirección. Sin embargo, con la revolución bolivariana impuesta por Chávez y continuada por Maduro, la política exterior en el sur del continente ha tomado nuevos rumbos. Particularmente, Venezuela, apostándole a la autonomía de la región y poniendo en el escenario internacional una mirada alternativa de independencia latinoamericana, “ha logrado consolidar el discurso revolucionario o alternativo de las relaciones internacionales, al tiempo que se ha aislado, o por lo menos distanciado, de dos socios de suma importancia como Estados Unidos y Colombia” (Illera, 2005, pág. 211).

Por su parte, en relación con el renovado comportamiento venezolano, Estados Unidos, entre otras cosas, ha intensificado su discurso democrático y antiterrorista en aras de la seguridad, el desarrollo y la necesaria lucha contrainsurgente, para lo cual, Colombia resulta un socio estratégico, tanto por su posición geográfica, como por su afinidad ideológica y su disposición receptiva ante los ofrecimientos económicos, militares y humanitarios de la potencia.

Este último, sin embargo, aunque se ha mantenido estable en su relación con el país norteamericano, después del gobierno Uribe, tal vez el más afín a la política realista de EE.UU., con el gobierno de Santos tiende a diversificar los temas de discusión de la agenda bilateral, a flexibilizar las relaciones y a mostrarse proclive a balancear las relaciones con el vecino bolivariano.

Colombia retoma la política exterior uribista con la llegada de Duque al poder, incrementando las tensiones con Venezuela al alinearse de manera contundente con la oposición y marcando una postura de fuerte contradicción con Maduro. Esto, entre otras cosas, define nuevos retos en las relaciones entre estos tres actores y determina comportamientos en materia de cooperación, seguridad, diplomacia y ayuda humanitaria en medio de la crisis que se desarrolla actualmente. Además, la enemistad evidente con Venezuela marca una tendencia nacional de apoyo ante una potencial intervención militar norteamericana, lo que genera resistencias por parte de varios países de la región.

La cooperación en la crisis venezolana actual: ayuda humanitaria y militar

De acuerdo con Rosenau (1994), citado por La Rotta (2015, págs. 30-32), hay cinco variables que explican los factores determinantes para el diseño y ejecución de la política exterior. En primer lugar, la idiosincrasia o personalidad de quienes diseñan y ejecutan la política exterior, lo cual incide en las acciones -amigables u hostiles- que se gestan en las RRII. Es claro que, en este caso, hay una marcada diferencia ideológica entre uno de los actores (Venezuela) y los otros dos (Colombia y EE.UU.). En segundo lugar, la conducta externa de los funcionarios es otra de las variables, condicionada por el rango o cargo que ocupan, en cuyo caso se determina la igualdad de posición en los procesos de negociación diplomática. En este aspecto, se hace

notoria la diferencia, si bien no de rango, sí de autoridad; la postura política venezolana pone en entredicho internacional su credibilidad.

En tercera instancia, la variable de los aspectos gubernamentales, es decir, la estructura político-jurídica del país; que en el caso venezolano se encuentra en crisis dada la división entre los órganos del poder público por las diferencias internas, una sólida oposición al gobierno oficial, apoyada por la crítica mordaz al modelo bolivariano por parte de diversos actores internacionales. En cuarto lugar, la variable de incidencia de los aspectos no gubernamentales, es decir, las cuestiones sociales, comerciales, cooperativas y organizativas de la sociedad civil; que, en el caso venezolano, es donde se presenta mayor afectación por las implicaciones del modelo económico, social y político del país vecino.

Y por último, la quinta variable se refiere a los factores sistémicos, es decir, a la posición del país en el sistema internacional, lo que se relaciona con la orientación ideológica, la solidez del régimen político y jurídico y la proyección económica; factores que, como es de todos sabido, son aspectos de la agenda internacional en términos de las relaciones con Venezuela. Tanto su orientación como su régimen y proyección económica se encuentran en discusión y son el origen de los principales conflictos que enfrenta el vecino país en términos diplomáticos. La autonomía que persigue la opción política bolivariana no solo ha marcado un aislamiento de Norteamérica, sino que, por la misma razón, ha generado nuevas alianzas que resultan peligrosas para la estabilidad de las relaciones multilaterales ya establecidas.

[...] se considera como elementos característicos de la actual política exterior de Venezuela el distanciamiento e incremento de la controversia con los Estados Unidos, y el efecto que esta aproximación ejerce en las relaciones con algunos países

latinoamericanos; así como el mayor énfasis en la relación de Venezuela con países alternativos, o países no tradicionales para la política exterior, como Cuba, Rusia, China y los países miembros de la Organización de Países Productores de Petróleo. Estas particularidades apuntan a la necesidad que tiene el proyecto revolucionario de diversificar las relaciones diplomáticas, comerciales y de seguridad, al pretender con ello la constitución de un sistema multipolar donde se posibilite la consolidación de su proyecto interno. (Illera, 2005, pág. 213)

Otros autores coinciden con esta postura, entre ellos, Serbin y Serbin Pont (2014, págs. 295-296) señalan que la política exterior venezolana impuesta por el régimen bolivariano, si bien mantuvo algunos principios tradicionales de los gobiernos democráticos anteriores al chavismo; también “introdujo una serie de rasgos distintivos, propios de la política exterior de la República Bolivariana de Venezuela”, conformando una estrategia de proyección internacional que se expresa en tres niveles: primero, un nuevo tipo de alianzas bilaterales que procuran acercarse a potencias alternativas a EEUU en el contexto multipolar y desarrollan acuerdos que pretenden disminuir el poder norteamericano en América Latina. Segundo, la construcción de “una red de cooperación Sur-Sur en la cual destacan recursos petroleros e instrumentos ideológicos que buscan asegurar una posición relevante para el país, no sólo en la región de Latinoamérica y el Caribe, sino en Asia y África”. Y tercero, el despliegue de un proyecto internacional de solidaridad política con organizaciones de diversa índole que se identifican con la alternativa revolucionaria bolivariana y, en esa medida, se alinean con la “diplomacia de los pueblos” y la conformación de un “poder social”.

Esta nueva política complementó las tradicionales acciones de “poder real” y de “softbalancing” y amplió la incursión de Venezuela en un escenario internacional ya no limitado

a las fronteras americanas del sur, sino abierto a un protagonismo en las relaciones tanto con Estados Unidos como con varios países de Europa y los demás continentes. En esta dinámica, entre otras cosas, la posición ideológica ha marcado profundas diferencias que han incidido en las relaciones y en las acciones de cooperación para el desarrollo y para efectos de la crisis humanitaria que nos convoca. Las contradicciones entre las diferentes visiones geopolíticas ofrecen un panorama conflictivo. Por un lado, el apoyo se divide entre las necesidades del plano militar y geoestratégico y los requerimientos humanitarios; y por otro, el sistema internacional ha debido reevaluar su postura ante la posibilidad de apertura multipolar en función del debilitamiento de la imagen norteamericana, antaño hegemónica.

Ni Venezuela es la misma ni Estados Unidos conserva su posición privilegiada de control y poder absoluto. Ahora, nuevos actores internacionales con amplias capacidades de acción económica y militar, como Rusia, China y la Unión Europea, tienen fuerte incidencia en la región; además de que se han consolidado alianzas del sur que solidifican la alternativa de autonomía de los países latinoamericanos. Esto, sin duda, representa una amenaza para la mirada realista en la región y el mundo y pone en discusión una potencial transformación del sistema internacional que pierde la concepción bipolar que dejó la Guerra Fría.

En este contexto y dada la crisis migratoria, Colombia ocupa un lugar preponderante en las relaciones que se gestan a partir de la política exterior venezolana, especialmente en función de los intereses norteamericanos. Como ya se describió, por un lado, el principal cooperante en esta situación es Estados Unidos; de otro lado, por su posición geográfica y por su afinidad política e ideológica, la alianza para la seguridad, la economía y el apoyo militar entre este y EE.UU. representa una fuerza importante en las tensiones de la región, lo que genera, en unos casos, apoyo y, en otros, resistencias.

La cooperación, definida como las acciones que llevan a cabo los Estados y/o los actores nacionales de estos para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional (Chiani, 2009, pág. 21); si bien desde el realismo se centra en los Estados-Nación como únicos actores de esta dinámica, ahora ha virado hacia un relacionamiento amplio y diversificado que comprende el rol de agentes públicos y privados, colectivos e individuales, organizativos, nacionales, subnacionales y regionales, entre otros; lo cual implica que, a su vez, se diversifiquen los intereses y búsquedas comunes. Este nuevo panorama cooperativo trasciende las tradicionales inquietudes por el desarrollo y la seguridad y les da cabida a nuevas propensiones: sociales, políticas e ideológicas.

Sin embargo, dado que la cooperación principal que se presenta en el marco de la crisis migratoria proviene de EEUU; está mediada por Colombia, enemigo radical del modelo venezolano; y se ciñe en términos prácticos al Plan Colombia, desde donde se distribuyen los recursos conservando los intereses originales de este: lucha antinarcoóticos, seguridad, fortalecimiento militar y antiterrorismo; se hace claro que pese a que el objetivo central del apoyo se quiere mostrar como humanitario, en realidad responde a intereses militares y de control territorial, lo cual se contradice con los principios mismos de la cooperación humanitaria y de emergencia: “la que se destina a aquellos lugares que han sufrido catástrofes, sean naturales o provocadas por el hombre (guerras), a donde se envían bienes de primera necesidad para paliar las consecuencias de las mismas” (Chiani, 2009, pág. 25), y a la cooperación para la paz, dirigida a evitar conflictos y/o a disminuir desigualdades.

Para el realismo como enfoque de las RRII la cooperación se dificulta toda vez que se carece de un poder único centralizado (pues el principio mismo de esta teoría es la relación contienda/equilibrio de poderes) y se estimula la competencia entre fuerzas. En tanto que, para el

idealismo, que reconoce la interdependencia de todos los actores internacionales para el ejercicio político y económico de las naciones, la cooperación no solo es evidente, sino que resulta necesaria. Lo contradictorio es, entonces, que en un contexto donde se quiere que prevalezca una mirada realista, dados dos de los actores principales de la crisis (EEUU y Colombia), que se confronta con una alternativa política que, a su vez, valida la unidad regional (proyecto bolivariano), la cooperación provenga de la frontera realista de la relación y que esta, por su parte, busque anular la posición autónoma del tercer actor, el protagonista de la relación.

Conclusiones

La realidad de la frontera entre Colombia y Venezuela da cuenta de unas dinámicas particulares originadas de la relación histórica entre los dos países dada su posición limítrofe. Tanto las condiciones geográficas, sociales, políticas y comerciales a lo largo del desarrollo de las dos naciones han generado tensiones, alianzas, encuentros y desencuentros; como la situación particular de migración de población venezolana en los últimos años han determinado un vínculo particular que pone a estos países a la vista del escenario internacional. No sólo hay una evidente necesidad de revisar el ejercicio de los Derechos Humanos de los actores sociales involucrados en la crisis sino que las acciones derivadas de allí han marcado cambios significativos en términos diplomáticos.

Las condiciones de seguridad del territorio, aunadas a una historia de ausencia estatal en la frontera han incidido en las medidas de política exterior que han aplicado estas naciones y han involucrado la intervención de otros actores internacionales cuyas preocupaciones varían entre el control territorial, la adquisición de recursos, la lucha antiterrorista y la crítica ante posiciones ideológicas que amenazan con el equilibrio de la región tanto en materia económica como política.

En este contexto, el sistema internacional cobra relevancia en la medida que la crisis afecta las estructuras de equilibrio y, por ende, asume retos en materia de las estrategias de cooperación y ayuda humanitaria. Son diversos los aliados internacionales y los grupos de presión que invierten recursos. Sin embargo, el fin último de estas acciones, si bien se muestra orientado hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población afectada y hacia la garantía de los Derechos Humanos de esta, en la realidad proviene de recursos dirigidos a la seguridad y proclives a una potencial intervención militar para el control territorial.

No obstante, no se puede desconocer que la población migrante ha recibido apoyos para la supervivencia y ha sido objeto de programas, proyectos y estrategias en beneficio de su seguridad. Sin embargo, resulta necesario analizar las medidas que los diferentes actores han implementado a la luz de los principios básicos de la cooperación internacional y de cara a los nuevos retos que impone una política exterior afín con una mirada multipolar de las relaciones internacionales, máxime cuando la región latinoamericana ha dado pasos hacia la independencia de la hegemonía norteamericana y ha buscado una unidad regional diversificada y autónoma, reconociendo su potencial natural, social y político.

De otro lado, también se muestra interesante la posibilidad de analizar el hecho de que, aunque de todos es sabido que el realismo como corriente orientadora de las RRII surge en tiempos de la segunda posguerra y en el marco de la Guerra Fría con el ánimo de implementar un equilibrio de poderes, los principios norteamericanos de la misma se soportan en la doctrina idealista, cuya orientación es “una suerte de “ideología misionera”” (Tovar, 2014, pág. 138) cuyos objetivos concretos son, primero, “la defensa de la promoción de la democracia liberal como elemento transformador” y, segundo, “la búsqueda de la paz, en este caso utilizando como instrumentos el derecho internacional, el multilateralismo y, sobre todo, las organizaciones internacionales” (Tovar, 2014, pág. 139).

Esto es fundamental, pues comprueba nuestra hipótesis de que “En las dinámicas de cooperación internacional y ayuda humanitaria, así como en las acciones de los actores internacionales ante la crisis migratoria de población venezolana a territorio nacional entre 2015 y 2019, subyacen intereses que, aunque pretenden mostrarse como idealistas, se ciñen a principios realistas de las Relaciones Internacionales. El discurso defensor de la democracia, las libertades y la paz se choca con acciones bélicas que promueven de cierta manera la anulación de

nuevas ideologías que desestabilizan el tradicional comportamiento internacional. Además, las nuevas alianzas bi y multilaterales, soportadas en loables objetivos humanitarios para la población migrante, contienen en sus bases recursos e intereses de naturaleza realista, esto es: control territorial, equilibrio de poderes, defensa y seguridad nacional.

La participación de actores internacionales y las dinámicas de cooperación internacional y ayuda humanitaria para población migrante venezolana en Colombia en el periodo 2015 – 2019 pretenden ceñirse a la teoría Realista de las Relaciones Internacionales. Sin embargo, evidencian un marco de acción delimitado por principios de la doctrina Idealista, aunque en el ejercicio práctico viren hacia comportamientos de competitividad e intervención bélica. En el ejercicio práctico, los aspectos políticos que subyacen a las medidas de cooperación internacional y ayuda humanitaria identificadas determinan una suerte de mixtura doctrinaria que oscila entre acciones militares de control territorial, presiones políticas de orden ideológico, tensiones económicas de dominación y coerción y provisión parcial de bienes de consumo supeditadas a conflictos diplomáticos.

En general, la entrega de recursos es insuficiente. No resuelve las necesidades de la población y está lejos de proporcionar la pacificación en las relaciones de los actores, cuyos intereses “democráticos” desconocen la realidad del territorio y se centran en una disputa ideológica en la que subyacen intereses económicos, militares y de control político. En este sentido, no se puede asegurar dentro de cuál de las dos teorías –Realismo e Idealismo— se ubican las dinámicas diplomáticas del caso que nos ocupa. Tanto en los diferentes intereses de los actores internacionales involucrados, las condiciones particulares de la emergencia y la historia y evolución de las RRII de los protagonistas de esta discusión se pueden identificar principios de uno y otro lado. En conclusión y en palabras de Vargas (2012, págs. 119-120):

“combina las perspectivas idealistas –en cuanto a los objetivos– y realista –en cuanto los medios–; zanahoria y garrote”.

De allí la importancia de este análisis en función de los retos que para nuestra disciplina implica reconocer en el ejercicio práctico los principios de uno y otro enfoque. Dado que estas dos teorías (Idealismo y Realismo) son la base misma del estudio de las Relaciones Internacionales y que de allí se desprenden las diferentes maneras de interpretar hechos históricos, medidas diplomáticas y acciones dentro del escenario internacional; resulta fundamental, de cara al futuro, identificar y analizar los retos que se avecinan en materia de los tránsitos señalados: nuevas potencias, nuevos protagonismos, ideologías emergentes, combinación de perspectivas, mezcla de intereses y delineamiento de la imagen en función de los mismos, etc.; incluso, para prepararnos para un nuevo orden mundial multipolar, incluyente e integrador.

Referencias

- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto plazo*. Colombia: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Recuperado el 2 de Septiembre de 2020
- Camacho, C. (Julio-Diciembre de 2010). Respice polum: las relaciones entre Colombia y Estados Unidos en el siglo XX y los usos (y abusos) de una locución latina. *Historia y Sociedad*(19), 175-201. Recuperado el 20 de Diciembre de 2020, de Dialnet-RespicePolum-3418128.pdf
- Chiani, A. (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Buenos Aires: Asociación Civil Estudios Populares -ACEP-. Cabrera, I. & Valencia, A. (2019). *Grupos armados entre Colombia y Venezuela: desbordes y retos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales
- Cancillería de Colombia (2017). *Acciones del Gobierno Nacional sobre la atención a Colombianos en la frontera con Venezuela*.
- Consejería Presidencial para la competitividad y la gestión público-privada. (s.f.). *Colombia competitiva*. (Presidencia de la República) Recuperado el 13 de Diciembre de 2020, de <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/snci/indicadores-internacionales/indice-competitividad-global>
- Consejo Noruego para Refugiados (2018). *Crisis migratoria Venezuela*.
- Dallanegra, L. (13 de Febrero de 2012). Claves de la política exterior de Colombia. *Latinoamérica. Revista de estudios latinoamericanos*(54), 37-73. Recuperado el 11 de Diciembre de 2020, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/latinoam/n54/n54a3.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE- (2019). *Panorama laboral. Expansión / Datosmacro.com*. (s.f.). *Expansión / datosmacro.com*. Recuperado el 2 de Diciembre de 2020, de *Empeora la competitividad de Venezuela*: <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-competitividad-global/venezuela>
- Frasson-Quenoz, F., & Muñoz, O. (Julio-Diciembre de 2011). El realismo en el siglo XX y XXI. *Analecta Política*, 1(1), 81-106. Recuperado el 2 de Diciembre de 2020, de Dialnet-ElRealismoEnElSigloXXYXXI-5206353.pdf

- Galeano, H. (29 de Mayo de 2020). La Política exterior colombiana hacia Venezuela es un océano de desaciertos. *La silla vacía*, En línea. Recuperado el 29 de Noviembre de 2020, de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-de-venezuela/la-politica-exterior-colombiana-hacia-venezuela-oceano-de-desaciertos>
- Grupo Banco Mundial. (2019). *Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y estrategia en el corto y mediano plazo*. State and Peacebuilding Fund.
- Illera, O. (11 de Junio de 2005). La política exterior de Chávez: Proyección de la Revolución Bolivariana en las Relaciones Internacionales. *Desafíos*(12), 209-240. Recuperado el 13 de Diciembre de 2020
- La Rotta, C. (2015). *Política exterior colombiana*. Bogotá D.C.: Universidad San Buenaventura.
- Las Heras , T. (Agosto de 2017). De Venezuela a Colombia. La emigracion no se detiene. *Opinión*, En línea. Recuperado el 22 de Octubre de 2020, de <https://nuso.org/articulo/de-venezuela-colombia/>
- Miranda, B. (2019). *Crisis en Venezuela: cómo las mafias y grupos armados de Colombia se aprovechan de los migrantes venezolanos*. BBC Mundo
- Observatorio de Mujeres y Equidad de Género (2018). *Estadísticas sobre el trabajo sexual*
- Revista Dinero. (10 de Agosto de 2019). ¿Por qué Colombia logró un récord en el ranking mundial de competitividad? *Dinero*, En línea. Recuperado el 13 de Diciembre de 2020, de <https://www.dinero.com/pais/articulo/como-le-fue-a-colombia-en-ranking-de-competitividad-del-foro-economico-mundial/277782>
- Rubio, L. (Juiio/Agosto de 1974). La tensión idealismo-realismo en la vida internacional. *Revista de Política Internacional*(134), 55-76. Recuperado el 3 de Diciembre de 2020, de <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo-historico?IDR=13&IDN=1165&IDA=34376>
- Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Switzerland: World Economic Forum -WEF-.
- Serbin, A., & Serbin Pont, A. (3 de Julio de 2014). Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el softbalancing y la militarización? *Pensamiento Propio*(39), 287-326.

- Recuperado el 15 de Diciembre de 2020, de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/013-Serbin.pdf> Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Switzerland: World Economic Forum -WEF-.
- Tah , D. (23 de Enero de 2018). Las Relaciones Internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIII (233), 389-403. Recuperado el 23 de Octubre de 2020, de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/62593>
- Tovar, J. (Julio de 2014). El idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense, ¿una doctrina recurrente? *Revista Española de Ciencia Política*(35), 137-160. Recuperado el 15 de Diciembre de 2020, de [37629-Texto%20del%20artículo-117706-1-10-20150718.pdf](#)
- Vargas, A. (2012). Capítulo Tercero. Lucha contra el terrorismo en Latinoamérica: Antecedentes y cambios. En I. E. -IEEE-, Cuadernos de Estrategia: Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica (págs. 108-150). Madrid, España: IEEE, Ministerio de Defensa, Gobierno de España. Recuperado el 13 de Noviembre de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4172765>
- Vargas, A. (14 de Septiembre de 2013). Relaciones Internacionales: Entre realismo e Idealismo. *El Colombiano*, pág. En línea. Recuperado el 23 de Noviembre de 2020, de https://www.elcolombiano.com/historico/relaciones_internacionales_entre_realismo_e_idealismo-GYEC_260350

Anexos

Anexo N°1

PRINCIPALES IMPACTOS GENERADOS POR LA CRISIS MIGRATORIA EN LA FRONTERA COLOMBO VENEZOLANA EN EL PERIODO 2015 - 2019					
ÁMBITO ECONÓMICO	ÁMBITO SOCIAL	ÁMBITO VIVIENDA	ÁMBITO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SALUD	ÁMBITO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE EDUCACIÓN	ÁMBITO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO BÁSICO
En los últimos cinco años la migración desde Venezuela ha impactado los indicadores de pobreza y pobreza extrema.	La presencia de grupos armados al margen de la ley y de economías ilegales en zonas de frontera han exacerbado las condiciones de	El déficit habitacional urbano en los 77 municipios fronterizos actualmente es del 37%, mientras que	La atención en salud a migrantes venezolanos creció de 125 casos en 2014 a casi 25 mil en 2017, y a más de 18 mil atenciones en los primeros meses de	Para el 2018, se estimó que al menos 70 mil niños migrantes irregulares se encuentran por fuera del sistema educativo.	La población viviendo en asentamientos y espacios públicos se encuentra en condición de vulnerabilidad sin acceso a servicios de

	vulnerabilidad de los migrantes venezolanos.	a nivel nacional ese déficit es del 27%	2018, afectando la capacidad de prestación de los servicios en áreas receptoras.		agua potable y saneamiento básico.
El aumento del 1% en la tasa de inmigración que arribó en los últimos 12 meses induce un declive de tres puntos porcentuales en las tasas de ocupación.	El reclutamiento forzado y la trata de personas, en un contexto de postconflicto como el colombiano, han alimentado la inestabilidad en áreas fronterizas.	Para 2017, 1,8 millones de hogares venezolanos en Colombia estarían localizados en asentamientos precarios, localizados en zonas de alto riesgo.	En 2017 se registraron 1.336 en atenciones maternas y entre agosto de 2017 y mayo de 2018 se aplicaron 302.088 dosis en vacunación.	Para el 2019, el 72% de los niños migrantes irregulares no se encontraban estudiando.	Para el 2019, Se identificaron déficits preexistentes en saneamiento básico en áreas receptoras, lo que crea fuentes de contaminación del agua superficial y subterránea
El efecto en la inactividad laboral es del 0,7% a raíz	Los episodios de xenofobia, explotación sexual,	La migración ha generado una demanda	Se paso de 631 casos a 1.928 casos, en el periodo de 2017 y	En las zonas fronterizas para el 2017 se	Por falta de alternativas se están creando botaderos

de la migración producida en los últimos 5 años	la desprotección de niños, la violencia intrafamiliar y de género han aumentado los factores de riesgo de violencia e inseguridad.	importante en materia de albergue temporal y vivienda que, al no poder saciarse, se ha traducido en la ocupación de espacios públicos	2018, siendo los de mayor notificación malaria, violencias de género, VIH, desnutrición aguda en menores de 5 años y tuberculosis.	evidenciaron que los efectos sobre la población migrante que no pudo acceder a la educación fueron por la no disponibilidad de cupos, falta de infraestructura, aulas sobrecargadas, escasez de profesores y materiales.	satelitales o los desechos son dispuestos de forma inadecuada, contaminando las áreas receptoras.
Se estimó en el 2018 una alta incapacidad de mercados locales para ajustarse a la	En algunas áreas específicas controladas por grupos ilegales se empezaron a	La ocupación informal exacerbaba la vulnerabilidad, inseguridad y condiciones de	La respuesta a la creciente demanda ha sido limitada por los insuficientes recursos con los que	Además de los impactos para la provisión de servicios de educación básica y	Las áreas de frontera han implementado planes de contingencia para prestar el servicio de agua potable a las

<p>afluencia de migrantes venezolanos.</p>	<p>evidenciar brotes de rechazo, estigma y xenofobia</p>	<p>riesgo de los migrantes.</p>	<p>cuenta el sistema de salud colombiano.</p>	<p>secundaria, se registró en 2019 un impacto significativo en servicios de convalidación de títulos de educación superior.</p>	<p>comunidades receptoras.</p>
<p>Las reducciones de los salarios reales para los inmigrantes han estado entre el 3% y el 6%</p>	<p>Utilización por parte de los actores armados y estructuras criminales de niños y niñas venezolanos para la realización de actividades ilícitas</p>	<p>La falta de documentación de los migrantes para adquirir o arrendar vivienda agrava la situación de precariedad de la población más vulnerable</p>	<p>La mayoría de población migrante no se encuentra asegurada.</p>	<p>El volumen de solicitudes de acreditación de títulos pasó de un promedio de 6 mil solicitudes al año en el 2012, a 12 mil solicitudes en 2017 y a 9 mil solicitudes a mayo de 2018.</p>	

<p>La prostitución, violencia y explotación sexual, ha modificado las dinámicas de trabajo sexual en áreas receptoras.</p>	<p>Desde 2015 las dinámicas sociales han tenido un incremento de población en condición de vulnerabilidad y una mayor percepción de inseguridad.</p>		<p>La migración ha traído consigo la reaparición de enfermedades controladas como el sarampión y la rubeola, y el incremento de enfermedades inmunoprevenibles.</p>	<p>El sistema educativo en el periodo de 2015 a 2019 presentó limitaciones estructurales y preexistentes que le dificultaron dar la respuesta rápida ante la situación migratoria</p>	
--	--	--	---	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Grupo Banco Mundial (2019).