



Lazos rotos, fronteras cerradas: Colombia y Venezuela se enfrentan al COVID-19

Informe breve de Crisis Group sobre América Latina N°42

Bogotá/Bruselas, 16 de abril de 2020. Traducido del inglés

¿Qué hay de nuevo? Bajo la amenaza de la pandemia del COVID-19, Colombia y Venezuela han decretado confinamientos obligatorios y han cerrado su frontera común. Ambos países ahora se enfrentan a una parálisis económica prolongada y a una crisis de salud pública que expone a millones de migrantes venezolanos a un gran riesgo, en un momento en el que los lazos bilaterales continúan rotos.

¿Por qué importa? Aunque los casos de infección reportados continúan siendo relativamente bajos en ambos países, la disputa por el poder político y el colapso de la economía en Venezuela hacen que esta sea especialmente vulnerable a un brote masivo. El impacto del COVID-19 también podría reavivar una profunda inconformidad por los altos niveles de desigualdad, los servicios públicos deficientes y la corrupción en Colombia.

¿Qué se debería hacer? Con al menos 1,8 millones de venezolanos en Colombia y una gran frontera compartida, los dos países deberían restablecer la cooperación oficial durante la pandemia. Los aliados del gobierno y la oposición en Venezuela deberían apoyar medidas urgentes para hacer un alto en el conflicto y permitir que el país reciba la ayuda internacional necesaria para salvar vidas.

I. Panorama general

La pandemia del COVID-19 pudo haber llegado tarde a América Latina, pero sus efectos desde ya ponen al descubierto las tensiones que enfrentan los Estados y las sociedades al tratar de frenar el contagio, mientras intentan mantener a flote las economías y el orden público intacto. A medida que la mayoría de gobiernos de la región cierran fronteras, detienen el tráfico aéreo, imponen un distanciamiento social riguroso y envían policías y militares a patrullar las calles, las pugnas latentes y los conflictos violentos se ven sometidos a nuevas presiones. La crisis más tóxica de la región, la competencia por el poder político de Venezuela, ya había llevado a millones a cruzar las fronteras con Brasil y Colombia en busca de un futuro mejor. Ahora que el temor al virus ha cerrado las fronteras nuevamente y forzado a Venezuela y Colombia a imponer confinamientos nacionales, se hace más evidente el peligro de presionar aún más a los más pobres y paralizar economías ya débiles en un momento lleno de

hostilidades políticas. El imperativo humanitario debe ser prioridad de todos: para los rivales políticos en Venezuela, esto significa hacer un alto en el conflicto para permitir la entrada de mucha más ayuda externa; para los gobiernos de Colombia y Venezuela, significa encontrar formas de cooperar para combatir los riesgos para la salud pública que a los ambos países se enfrentan en este momento.

Tanto Venezuela como Colombia ya se han visto afectadas por disturbios y brotes de violencia a medida que entran en vigor directivas de salud pública, incluyendo disturbios penitenciarios donde hubo muertes, episodios de saqueo y protestas espontáneas de los más necesitados. Pero el destino de Venezuela es lo que despierta mayor preocupación en toda la región. Muchos países, incluidos algunos que no reconocen a Nicolás Maduro como el presidente legítimo de Venezuela, argumentan que sería imprudente obstaculizar la ayuda humanitaria de emergencia. Temen que un sistema de atención médica que ha colapsado, tasas de desnutrición en aumento y epidemias preexistentes como la de malaria hacen que Venezuela sea excepcionalmente vulnerable al contagio. Sin embargo, otros parecen creer que este puede ser el momento justo para darle el golpe final a un gobierno que consideran corrupto y dictatorial. Esta línea de pensamiento parece haber llevado a algunos a aplaudir la decisión de EE. UU. de presentar cargos por narcoterrorismo y otros crímenes contra Maduro y otras figuras destacadas del gobierno el pasado 26 de marzo.

Lo cierto es que los migrantes y refugiados venezolanos que han salido del país se encuentran entre los más vulnerables a la enfermedad, dadas las condiciones en las que viven y trabajan. Al menos 4,9 millones de venezolanos han huido de tasas de pobreza de alrededor del 90 por ciento en su país de origen, solo para continuar luchando por sobrevivir en nuevas tierras; estos migrantes y refugiados enfrentan los mayores riesgos debido a la falta de acceso a atención médica y, a menudo, de enfermedades preexistentes. Miles de ellos están ahora volviendo a pie a su país de origen luego de sufrir las consecuencias económicas de la cuarentena en Colombia, donde vive la mayor población de refugiados venezolanos, estimada en 1,8 millones. A pesar de este flujo de retornados, existe la posibilidad de que el número de migrantes que escapan de Venezuela aumente en los próximos meses a medida que el virus en ese país se propague.

Colombia ha hecho grandes esfuerzos para garantizar que los migrantes y refugiados venezolanos tengan residencia legal y acceso a servicios públicos, pero un millón de ellos aún no tiene permiso formal de permanencia en dicho país. Además, Colombia no puede garantizar empleo estable o formal para todos, y menos aún bajo condiciones de distanciamiento social y cuarentena. Colombia también enfrenta otra serie de dificultades mientras se esfuerza por equilibrar la implementación de medidas de control de infecciones, con el peligro de volver a avivar las protestas de 2019 contra la desigualdad, los servicios públicos deficientes y la corrupción. Es probable que crezcan pequeños focos de descontento en la medida que las políticas diseñadas para frenar la propagación del COVID-19 afecten las perspectivas económicas. El Estado tiene recursos limitados para apoyar a los ciudadanos más vulnerables, lo que significa que muchos gobiernos locales están recolectando donaciones para cubrir un déficit en los programas de ayuda para aquellos afectados por las medidas de confinamiento.

Los lazos económicos informales, los movimientos migratorios en ambas direcciones y la geografía determinan que el destino de los esfuerzos de Colombia y Vene-

zuela para combatir al COVID-19 estén entrelazados, al menos en un grado considerable, independientemente de que a los respectivos gobiernos les guste o no. Entre más rápido las fuerzas en conflicto en Venezuela declaren una tregua, y Bogotá y Caracas puedan dejar de lado sus desacuerdos para cooperar en la lucha contra la amenaza de la enfermedad, mejor será para los colombianos y venezolanos, particularmente para los más desfavorecidos.

II. La propagación del COVID-19 y las respuestas estatales

Colombia fue uno de los primeros países de América Latina en anunciar el aislamiento obligatorio para los viajeros entrantes, en declarar una cuarentena preventiva obligatoria a nivel nacional y en prohibir todo el tráfico aéreo de pasajeros, medidas que recibieron apoyo por parte de fuerzas a lo largo del espectro político, que normalmente está altamente polarizado¹. Sin embargo, estos pasos generaron preocupación en ciertos sectores, sobre todo en el carcelario y otros que se consideran altamente vulnerables a una epidemia, que temen una interrupción repentina de sus medios de subsistencia y donde existe la posibilidad de que grupos armados, incluyendo grupos criminales y guerrillas, aprovechen la cuarentena para consolidar su influencia.

Preocupaciones por la capacidad de propagación del virus en cárceles con hacinamiento crónico provocaron enfrentamientos en trece cárceles en todo el país los días 20 y 21 de marzo, que resultaron en 23 muertos en la cárcel La Modelo en Bogotá. A pesar de la cuarentena obligatoria ordenada en toda la ciudad, familiares de los reclusos protestaron durante horas frente a La Modelo al día siguiente². Un indicio del nivel de peligro de la situación es que el gobierno declaró estado de emergencia en las cárceles de Colombia, lo cual le permite mayor participación militar y da un mayor margen de maniobra al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para disciplinar y trasladar a los detenidos³. En la primera semana de abril, dos internos murieron en la ciudad de Villavicencio como resultado de una infección por COVID-19⁴.

¹ El 20 de marzo, el presidente Iván Duque anunció una cuarentena preventiva a nivel nacional entre el 24 de marzo y al menos el 13 de abril. Esta requiere que todos los trabajadores no esenciales se queden en casa, excepto para buscar atención médica, comprar alimentos o ir a farmacias. La cuarentena recibió elogios públicos inmediatos, incluidos los dos extremos del espectro político, del Centro Democrático (el partido de corriente conservadora del presidente) y del excandidato presidencial de tendencia de izquierda Gustavo Petro. Ver, por ejemplo, tweet de Gustavo Petro, @petro gustavo, 11:26pm, 20 de marzo de 2020. En otros países, medidas como las del gobierno colombiano se han denominado “orden de quedarse en casa” o algo similar, pero para simplificar, este informe breve utilizará el término cuarentena.

² Entrevistas telefónicas de Crisis Group, funcionario de una ONG con acceso a las cárceles, asesor de senador colombiano, marzo de 2020.

³ Resolución 001144, INPEC, 22 de marzo de 2020.

⁴ “Dos presos de la cárcel de Villavicencio murieron por coronavirus”, *El Tiempo*, 11 de abril de 2020. Un grupo de prisioneros envió una carta al presidente Duque amenazando con una huelga de hambre luego de las muertes en la cárcel de Villavicencio, y exigiendo la liberación de las poblaciones carcelarias vulnerables en las 134 cárceles de Colombia, incluidos adultos mayores de 60 años, así como mujeres embarazadas y enfermas. “Presos amenazan con huelga de hambre por demora en decreto de emergencia”, *Semana*, 11 de abril de 2020.

En otras partes del país, cientos de trabajadores de bajos ingresos y migrantes venezolanos protestaron el 23 de marzo, anticipando la cuarentena nacional. Portando carteles en los que decían temerle más al hambre que a la infección, se manifestaron frente a las oficinas de las alcaldías de **Bogotá y Soacha**, un extenso municipio al sur de la capital⁵. Según informes, una veintena de supermercados en todo el país fueron saqueados esa misma semana⁶. Además, a lo largo de la costa del Pacífico, comunidades que han estado en la línea de fuego por los enfrentamientos entre guerrillas y narcotraficantes expresaron su frustración ante la rápida reacción estatal provocada por el COVID-19 en contraste con la inactividad de los altos funcionarios del gobierno ante la “epidemia de violencia” que vienen sufriendo⁷.

La frontera de 2219 km con Venezuela también fue un objetivo inmediato de los esfuerzos del gobierno colombiano por detener el virus. El 14 de marzo, el presidente Iván Duque cerró los siete cruces fronterizos oficiales, que desde entonces han permanecido herméticamente cerrados con apoyo policial y militar adicional. **Más de 5000 oficiales uniformados también fueron enviados a vigilar los numerosos cruces fronterizos ilegales de Colombia, conocidos como trochas**, mientras que cientos de venezolanos han sido deportados de toda Colombia desde el cierre⁸. En el lado venezolano, Freddy Bernal, miembro principal del gobernante partido PSUV y a quien el presidente Maduro ha designado como “protector” del estado fronterizo de Táchira, publicó un video en el que aparecía rodeado de soldados fuertemente armados y anunciaba que sus fuerzas estarían vigilando las trochas y arrestando a aquellos que intentaran cruzar desde Colombia⁹. En la zona fronteriza, Bernal es conocido por controlar colectivos, grupos parapoliciales violentos leales al chavismo, el movimiento gobernante creado por el difunto presidente Hugo Chávez¹⁰.

Venezuela ordenó el cierre de escuelas inmediatamente después de reportar sus primeros casos de coronavirus el 13 de marzo. Dos días después, Maduro anunció

⁵ Entrevista telefónica de Crisis Group, residentes de Soacha, marzo de 2020. Ver también, por ejemplo, tweet de Gustavo Gómez Córdoba, periodista colombiano, 4:28pm, 24 de marzo de 2020.

⁶ Tweet de Paz y Reconciliación, @parescolombia, centro de pensamiento, 1:01pm, 2 de abril de 2020.

⁷ Según su declaración, “la peor pandemia que está viviendo el Municipio del Alto Baudó se llama la VIOLENCIA, impulsada por la disputa del control ilegal del territorio ejercido por parte de grupos armados ilegales”. “Una Vez Más la Sub Región del Baudó, Registra una Grave Situación de Orden Público y Crisis Humanitaria”, declaración emitida por organizaciones comunitarias del Alto Baudó, 19 de marzo de 2020.

⁸ Entrevista telefónica de Crisis Group, trabajador humanitario, abril de 2020. El asesor especial sobre asuntos fronterizos del presidente colombiano, Felipe Muñoz, le dijo a un periodista que el gobierno colombiano tomó la decisión de cerrar la frontera, entre otras razones, debido a la falta de información sobre la crisis del coronavirus en Venezuela. Reconoció que el gobierno era consciente de que es imposible detener el flujo de personas por los cruces informales, pero que sus medidas evitarían la congregación de multitudes en los cruces fronterizos oficiales y sus alrededores. Teresa Welsh, “To stop COVID-19 spread, Colombia halves Venezuela response services”, Devex, 17 de marzo de 2020.

⁹ Ver tweet de Freddy Bernal, @FreddyBernal, político chavista de alto rango, 3:27pm, 23 de marzo de 2020.

¹⁰ Informe de Crisis Group sobre América Latina N°78, *Armas por doquier: Cómo frenar la amenaza de grupos violentos a Venezuela*, 20 de febrero de 2020. Días después de su anuncio, circuló un video en WhatsApp en el que personas armadas desconocidas matan y desmiembran a presuntos traficantes de migrantes que cruzaban personas a través de las trochas por tarifas mayores durante el cierre cerca de San Antonio, estado Táchira.

una “cuarentena social colectiva” para Caracas y seis estados considerados particularmente vulnerables. Allí, todas las actividades fueron suspendidas, excepto las esenciales, y se requirió que los pasajeros de transporte público usen tapabocas. En 24 horas, la cuarentena se había extendido a todo el país¹¹. El gobierno ya había suspendido todos los vuelos hacia y desde Europa y Colombia durante 30 días a partir del 12 de marzo y prohibió las reuniones masivas, medidas que se han extendido por un mes adicional. Maduro designó a la vicepresidenta Delcy Rodríguez a cargo de los esfuerzos para enfrentar la pandemia, y el ministro de Defensa, general Vladimir Padrino López, tuvo un papel protagónico en la respuesta al desplegar a la Guardia Nacional, la Milicia Bolivariana y a las Fuerzas de Acciones Especiales (FAES, conocidas por su política de disparar a matar) para hacer cumplir la cuarentena¹². Al ministro de Salud, Carlos Alvarado, que había tratado de minimizar la amenaza, le fue asignado un rol menor¹³.

Incluso entre los políticos de oposición se reconoce que las acciones rápidas del gobierno fueron apropiadas para las circunstancias¹⁴. Pero también llegaron en un momento conveniente para el gobierno, que se enfrentaba a un intento de la oposición por revivir las manifestaciones en las calles. El líder de la oposición, Juan Guaidó, suspendió de inmediato la campaña prevista ante la emergencia¹⁵.

Dejando de lado las motivaciones políticas, estas contundentes medidas también reflejan la necesidad de proteger el sistema de salud venezolano, que después de años de mal manejo del gasto público y de declive económico está extremadamente deteriorado y mal equipado para manejar una epidemia. Venezuela no ha publicado regularmente informes epidemiológicos semanales desde el 2014, y la única información disponible públicamente sobre el brote proviene de actualizaciones diarias de la vicepresidenta Rodríguez o de su hermano Jorge, el ministro de Comunicación e Información.

El gobierno designó 46 hospitales en todo el país para recibir casos de COVID-19, pero solo hay 206 camas de unidades de cuidados intensivos en las instalaciones públicas. El número de hospitales con respiradores, un equipo esencial para salvar las vidas de las personas más gravemente afectadas por el virus, es motivo de controversia. A pesar de que el gobierno insiste en que hay miles de respiradores, según una encuesta de hospitales nacionales realizada en el 2019 por la ONG venezolana Médicos por la Salud, la cifra real es de 84¹⁶. La misma encuesta encontró que solo el 9 por ciento de los hospitales tienen servicio de agua “regular y continuo”¹⁷. Muchos care-

¹¹ “Nicolás Maduro ordena cuarentena y suspende actividades laborales en Caracas y seis estados”, Proavinci.com, 15 de marzo de 2020.

¹² Sobre las FAES (Fuerzas de Acciones Especiales) y su uso excesivo de la violencia, ver el informe de la alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, “Derechos Humanos en la República Bolivariana de Venezuela”, ACNUDH, 5 de julio de 2019.

¹³ César Heredia Terán, “De la ‘gripe común’ a la cuarentena social: discurso oficial ante el COVID-19”, Cotejo, 19 de marzo de 2020.

¹⁴ Reuniones virtuales de Crisis Group, diputados opositores y otros, 31 de marzo-3 de abril de 2020.

¹⁵ “Guaidó replantea sus protestas de calle contra Maduro por el coronavirus”, Agencia EFE, 13 de marzo de 2020.

¹⁶ “Venezuela cuenta con solo 84 camas para enfermos del coronavirus en sus UCI”, ABC, 18 de marzo de 2020. Otros han estimado una cifra aún más baja, en 73. “Coronavirus: ¿cuántas camas en las UCI de los hospitales para atender la emergencia?”, *El Nacional*, 15 de marzo de 2020.

¹⁷ “Encuesta Nacional de Hospitales, Balance Final 2019”, Médicos por la Salud, diciembre de 2019.

cen incluso de jabón, guantes quirúrgicos y otros suministros esenciales. Si la pandemia llegara a golpear fuertemente a Venezuela, el sistema de atención médica podría verse afectado rápidamente, con consecuencias no solo para los pacientes del coronavirus sino para innumerables personas que necesitan atención.

III. Efectos en la frontera y la migración

Numerosos grupos armados irregulares operan a lo largo de la frontera entre Colombia y Venezuela¹⁸. Su control sobre las trochas, que ha aumentado en los últimos años después del cierre esporádico de las fronteras, les proporciona una fuente estable de ingresos ilícitos y un canal para el tráfico de numerosos productos, como combustible de contrabando, minerales y drogas¹⁹. Desde que ha venido empeorando la crisis económica y política venezolana en el 2013, el control de las trochas se ha convertido en una fuente de ingresos para grupos armados y sindicatos del crimen que imponen un “peaje” a cada persona que desea cruzar y a los bienes que llevan con ellos, generalmente entre \$1 y \$25 dólares. Migrantes y refugiados venezolanos, así como los pobladores de la zona fronteriza, usan regularmente estos cruces informales durante los períodos en que las fronteras están oficialmente cerradas o incluso al estar abiertas, para eludir a las autoridades cuando transportan contrabando o viajan sin los documentos necesarios.

Antes del cierre de la frontera más reciente, más de 50 000 venezolanos en promedio utilizaban los cruces oficiales diariamente; la mayoría de ellos pasaban a Colombia para asistir a la escuela, ir a centros de salud o comprar alimentos o medicinas, y regresaban en la tarde antes de que la frontera cerrara durante la noche. Se estima que 1,28 millones de familias en las regiones fronterizas venezolanas dependen de los productos que pueden comprar al cruzar la frontera, según cálculos de la Cámara Colombo Venezolana, una plataforma de negocios binacional²⁰. En contraste, las fuentes del gobierno colombiano estiman que en la actualidad entre 3000 y 3500 personas están cruzando las trochas cada día, y que un número no especificado de estas se queda en Colombia²¹.

¹⁸ Guerrillas colombianas han operado en y a través de la frontera venezolana durante décadas, al igual que organizaciones paramilitares y sus herederos criminales, sindicatos delictivos venezolanos y colectivos leales a sectores del gobierno de Maduro. Estos grupos trabajan juntos en alianzas volátiles o luchan entre sí por el control territorial. Las fuerzas de seguridad del Estado venezolano también participan en estas economías ilícitas y disputas territoriales. Informe de Crisis Group, *Armas por doquier: Cómo frenar la amenaza de grupos violentos a Venezuela*, op. cit. Informe de Crisis Group sobre América Latina N°73, *El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela*, 28 de febrero de 2019.

¹⁹ La frontera entre Colombia y Venezuela se ha cerrado anteriormente, lo que resulta en un mayor movimiento por cruces informales y genera mayores ingresos para las organizaciones criminales que los controlan. El gobierno de Maduro cerró la frontera en 2015, pero la reabrió un año después tras un acuerdo con el gobierno colombiano. Volvió a cerrar durante varios meses después del esfuerzo fallido de los opositores nacionales e internacionales de Maduro para llevar ayuda humanitaria a Venezuela el 23 de febrero de 2019.

²⁰ El cálculo se basa en el número de tarjetas de movilidad fronterizas, que permiten el movimiento transfronterizo para los residentes locales, y en el número de cruces diarios oficiales e informales.

²¹ Entrevista telefónica de Crisis Group, alto funcionario colombiano, 25 de marzo de 2020.

Hasta ahora, sin embargo, no ha habido un aumento significativo en el uso de las trochas, en contraste con las predicciones iniciales de algunos medios de comunicación²². Expertos en seguridad en los estados de Zulia y Táchira explican que una de las razones es la escasez de combustible en Venezuela, que le impide a los posibles migrantes conseguir transporte a la frontera²³. El precio de 20-25 litros de combustible en el mercado negro de San Cristóbal, capital de Táchira, ha aumentado de \$12 a \$36 dólares debido a la falta general de combustible y a que las medidas de cuarentena restringen severamente la distribución²⁴. El combustible es tan escaso en el lado venezolano que funcionarios estatales y oficiales de seguridad que anteriormente estaban involucrados en el contrabando de gasolina reservan el poco combustible disponible para actividades consideradas esenciales, tales como el transporte de alimentos y vigilancia. Mientras tanto, hombres armados posicionados en la trocha entre los pueblos de Ureña y San Antonio de Táchira, en el lado venezolano de los cruces oficiales más concurridos, cobran el triple del precio normal por su uso después del cierre. Testigos informan que los hombres ahora toman la precaución de usar tapabocas²⁵.

Al mismo tiempo, miles de venezolanos que viven en Colombia han regresado a su país de origen, muchos de ellos impulsados por las dificultades económicas producto de la cuarentena²⁶. Durante los primeros tres días después del cierre de la frontera, 27 000 venezolanos que viven cerca de la frontera colombiana y estaban en el país vecino regresaron a sus hogares. Además, unos 8000 retornados, incluidos miles de venezolanos que viven en Colombia pero también otros que viajan desde Perú y Ecuador, han cruzado la frontera en las últimas semanas²⁷. Muchos han viajado en las últimas semanas desde Bogotá y otras ciudades colombianas o han tomado servicios especiales de autobuses para emprender el viaje de 550 km desde la capital, a través de la cordillera de los Andes hasta el Puente Simón Bolívar, el principal cruce fronterizo cerca de la ciudad de Cúcuta²⁸. Mientras caminaban por la autopista al norte de Bogotá, una joven pareja del estado venezolano de Aragua relató que habían dejado su vivienda en la capital colombiana ya que la cuarentena les impide trabajar. “Pagamos \$6 dólares por noche por nuestra habitación”, dijeron. “En Venezuela, al menos no tenemos que pagar el alquiler. Tenemos un lugar para quedarnos”. En el camino dependen de donaciones de los lugareños y transeúntes. Venezolanos que

²² “‘Si paramos, no comemos’: el drama de los venezolanos en medio de la cuarentena”, Infobae, 24 de marzo de 2020.

²³ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en seguridad en Venezuela, 24 de marzo de 2020.

²⁴ Los precios no oficiales del combustible han aumentado debido al colapso de la capacidad de refinación de Venezuela, al efecto de las sanciones de EE. UU. sobre las importaciones de gasolina y, más recientemente, debido a las restricciones de la cuarentena a las ventas en estaciones de servicio y distribución de combustible. “Fuel shortages pile pressure on Venezuela’s Maduro”, *Financial Times*, 11 April 2020. “Venezuela’s military take over fuel pumps as shortages increase”, Bloomberg, 18 de marzo de 2020. “Venezuela, la antigua potencia energética de Sudamérica, deja sin combustible a sus ciudadanos en plena crisis del coronavirus”, Infobae, 29 de marzo de 2020.

²⁵ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en seguridad en Venezuela, 24 de marzo de 2020.

²⁶ “Cientos de venezolanos regresan a casa en medio de la pandemia”, *El Tiempo*, 4 de abril de 2020. El presidente Maduro ha dicho que los migrantes huyen de la xenofobia.

²⁷ Entrevista telefónica de Crisis Group, alto funcionario de ACNUR, 9 de abril de 2020. Funcionario de Migración Colombia, 15 de abril de 2020.

²⁸ “¿Qué está pasando con los venezolanos que regresan a su país?”, *El Tiempo*, 9 de abril de 2020.

residen en un asentamiento informal en las afueras de Bogotá comentaron que dependen casi por completo de donaciones de alimentos y otros actos de solidaridad²⁹.

Las autoridades de ambos lados han tratado de garantizar que los retornados puedan hacer uso del principal cruce fronterizo oficial³⁰. El alcalde de Cúcuta, Jairo Yáñez, anunció el 4 de abril que se abriría un “canal humanitario” con el apoyo de las autoridades de ambas partes y organizaciones internacionales, lo que permitiría que un primer contingente de 600 venezolanos regresara a su país de origen después de una serie de controles de salud y un período de cuarentena obligatoria³¹. Las autoridades colombianas se están preparando para nuevas repatriaciones coordinadas, mientras que las organizaciones humanitarias internacionales con sede en Venezuela estarían en capacidad de recibir 200 retornados diariamente³².

Sin embargo, la desconfianza entre los dos países alrededor de estos flujos de migrantes sigue siendo palpable. El gobierno de Venezuela ha acusado a Colombia de utilizar a los retornados para filtrar a paramilitares y mercenarios al país con el objetivo de fomentar la inestabilidad³³. Mientras tanto, reportes indican que los funcionarios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el gobierno colombiano han tratado de desalentar cualquier flujo incontrolado de migrantes debido a los riesgos para la salud que esto representa para los migrantes, y sus posibles efectos en los mal equipados centros de salud en las regiones fronterizas.

Según un alto funcionario del ACNUR, no se cumplen las condiciones básicas para el regreso seguro a Venezuela³⁴. Después de cruzar la frontera, los retornados venezolanos son puestos en cuarentena obligatoria, donde las condiciones son insalubres³⁵.

Las fuerzas de seguridad colombianas y venezolanas también han detenido a varios migrantes que se dirigían a la frontera, incluidos unos 130 venezolanos que intentaron regresar a su tierra natal a través del estado fronterizo de Apure, pero fueron retenidos por las autoridades venezolanas y sometidos a cuarentena³⁶.

Aunque la decisión de cerrar la frontera con Venezuela fue comprensible ante la importancia de detener la propagación del coronavirus, ha tenido varias consecuencias infortunadas. Las autoridades colombianas han suspendido todos los servicios de migración, incluidas las solicitudes y permisos de residencia y visas. A los migrantes y refugiados que encuentran una manera de atravesar los cruces informales no se

²⁹ Cerca del 80 por ciento de los cerca de 400 000 venezolanos que viven en Bogotá trabajan en el sector informal y viven al día. Entrevistas de Crisis Group, migrantes y refugiados venezolanos en Bogotá y sus alrededores, 6-8 de abril de 2020.

³⁰ En algunos casos, se ha permitido el cruce del Puente Simón Bolívar a mujeres embarazadas o personas con enfermedades crónicas que requieren tratamiento.

³¹ Milagros Palomares, “Abren canal humanitario en Cúcuta y Arauca para el retorno de casi 600 venezolanos”, Proyecto Migración, 4 de abril de 2020. “Cientos de venezolanos regresan a casa en medio de la pandemia”, *El Tiempo*, 4 de abril de 2020.

³² Sobre la política estatal colombiana hacia los migrantes y refugiados venezolanos, ver “Colombia incluye en su respuesta frente a COVID-19 pero necesita más apoyo internacional”, Presidencia de Colombia, 6 de abril de 2020. Entrevista de Crisis Group, alto funcionario humanitario, 13 de abril de 2020.

³³ “Venezuela denuncia intento de ingreso de paramilitares al país”, *TeleSur*, 6 de abril de 2020.

³⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, alto funcionario de ACNUR, 9 de abril de 2020.

³⁵ Zulma López, “Venezolanos migrantes cumplen cuarentena en cuatro planteles educativos en San Antonio del Táchira”, *Efecto Cocuyo*, 11 de abril de 2020.

³⁶ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en seguridad en Venezuela, 24 de marzo de 2020.

les verifica su estado de salud, y la mayor parte de la frontera ribereña que separa a Venezuela y Colombia en el Amazonas no cuenta con vigilancia de autoridades³⁷. “No hay control epidemiológico en ninguna de las fronteras, en ninguno de los cruces ... Entonces, todas las personas tienen paso libre”³⁸. Adicionalmente, según informes, varias trochas nuevas fueron abiertas en los días inmediatamente posteriores al cierre de la frontera oficial³⁹.

Los efectos nocivos afectan también a las personas que viven en ambos lados de la frontera colombo-venezolana, que comparten profundos lazos culturales, económicos y étnicos. En el pasado, su subsistencia se ha visto en peligro debido a los cierres de la frontera y las restricciones al comercio asociadas a estos. Como se podría esperar, la desesperación de las personas en el lado venezolano, así como entre los residentes locales, migrantes y refugiados en el lado colombiano, se ha vuelto evidente. En Paraguachón, la ciudad fronteriza en el departamento colombiano de La Guajira, residentes originarios en la zona y migrantes saquearon un camión que transportaba alimentos hacia Venezuela⁴⁰. “Las personas hambrientas son más irracionales de lo normal y se sienten bajo una presión real”, dijo un residente, y agregó que las personas en ambos lados de la frontera están particularmente ansiosas ya que dependen del comercio informal y el contrabando en la frontera⁴¹.

IV. La amenaza de la violencia armada

A lo largo y ancho de Colombia, los grupos armados han reaccionado al COVID-19 con una mezcla de miedo, desprecio y oportunismo. El 29 de marzo, el grupo guerrillero de izquierda más grande, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), declaró un cese al fuego unilateral de un mes con el gobierno como un gesto humanitario⁴². Aunque el cese al fuego es bienvenido, no está claro cómo este afectará la lucha del ELN por el control territorial, particularmente contra el cartel Autodefensas Gaitanistas de Colombia a lo largo de la costa del Pacífico y con otro grupo guerrillero, el

³⁷ “Migración Colombia suspende vigencia de sus trámites por cuarentena”, Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 26 de marzo de 2020. Organizaciones humanitarias tampoco pueden vigilar el cruce como lo hacían anteriormente. Grupos de ayuda han tenido que cesar todas las actividades de monitoreo como parte de las medidas nacionales de cuarentena. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario humanitario, abril de 2020.

³⁸ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario humanitario, abril 2020.

³⁹ Entrevista telefónica de Crisis Group, experto en seguridad en el Norte de Santander, 19 de marzo de 2020.

⁴⁰ En Paraguachón, antes del cierre, la frontera terrestre con Venezuela se abría todas las noches para el paso de carga y camiones. Comerciantes transportaban alimentos, entre otros productos, a compradores privados en Venezuela. Según informes, los saqueos fueron llevados a cabo por colombianos que “debido al auge económico que se rumora en la frontera han venido a establecerse aquí con sus familias”, y por migrantes y refugiados venezolanos. Entrevista telefónica de Crisis Group, residente de Paraguachón, 29 de marzo de 2020.

⁴¹ Entrevista telefónica de Crisis Group, residente de Paraguachón, 29 de marzo de 2020.

⁴² “El ELN Frente a la pandemia por el coronavirus COVID-19”, Declaración de ELN, 29 de marzo de 2020.

Ejército de Liberación Popular, en el noreste de Colombia⁴³. Residentes de los departamentos del **Chocó y Nariño en el Pacífico** informaron que durante marzo hubo fuertes enfrentamientos entre el ELN y los Gaitanistas, los cuales aún continúan, y que ha llevado a nuevos desplazamientos masivos y confinamiento⁴⁴. Las áreas en disputa carecen en gran medida de una presencia estatal permanente o sistemas de atención médica capaces de combatir una pandemia.

El ELN parece apoyar medidas similares a la cuarentena y podría estar imponiendo sus propias restricciones de movimiento en un intento por evitar que sus combatientes se infecten⁴⁵. **Lo mismo ocurre con grupos armados que surgieron de unidades paramilitares ahora extintas y con algunas facciones disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)**, cuyos principales líderes firmaron un acuerdo de paz con el gobierno en el 2016. Al menos un grupo disidente de las FARC en el norte del Cauca, otro departamento del Pacífico, ha aprovechado el cambio de enfoque de los militares hacia el control fronterizo y el orden público para hacer una demostración de fuerza. En los primeros días de la cuarentena nacional, el Frente Dagoberto Ramos atacó un puñado de estaciones de policía en todo el departamento y aumentó el hostigamiento a la guardia indígena autónoma de la comunidad Nasa⁴⁶.

Durante mucho tiempo, varios de estos grupos armados han codiciado las oportunidades de negocios a lo largo de la frontera entre Colombia y Venezuela, mientras que el ELN y disidentes de las FARC se han aprovechado de los problemas políticos y económicos del país vecino para expandirse allí en los últimos años⁴⁷. A lo largo de ambos lados de la frontera, continuos tiroteos entre grupos rivales y con las fuerzas estatales han expuesto a los civiles a una inseguridad extrema. En la segunda semana de marzo, se encontraron ocho cuerpos con heridas de bala y quemaduras cerca de Cúcuta, la ciudad más importante del lado colombiano de la frontera, mientras que en el lado venezolano se descubrieron cinco cadáveres el mismo día en Ureña, en el estado Táchira. Ninguno de los grupos armados que operan a lo largo de la frontera, con la excepción del ELN, ha declarado un cese al fuego, pero tampoco hay indicios claros de que la violencia haya aumentado desde el cierre de la frontera⁴⁸.

⁴³ En una declaración emitida a principios de abril, el Frente Occidental del ELN dijo que la presencia continua de grupos paramilitares obligó a la guerrilla a continuar luchando en ciertas áreas. “Aclaraciones desde el frente de guerra occidental del ELN”, declaración del ELN, abril de 2020.

⁴⁴ “Desplazamientos masivos en el municipio de Roberto Payán (Nariño)”, Flash Update No. 1 Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 23 de marzo de 2020; y “Confinamiento y desplazamiento masivo en el municipio de Alto Baudó (Chocó)”, Flash Update No. 1 Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, 21 de marzo de 2020.

⁴⁵ Entrevistas telefónicas de Crisis Group, residentes de los departamentos de Cauca y Córdoba, marzo de 2020.

⁴⁶ Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario, Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, marzo de 2020.

⁴⁷ Informe breve de Crisis Group sobre América Latina N°40, *Reducir las secuelas de la nueva facción guerrillera en la frontera de Colombia*, 20 de septiembre de 2019.

⁴⁸ No obstante, trabajadores humanitarios informan que varios grupos armados están aprovechando las condiciones de cuarentena para extender su control territorial, incluso a través de amenazas contra líderes sociales locales. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario humanitario, 1 de abril de 2020.

Una de las poblaciones fronterizas más violentas de Táchira, Boca de Grita, parecía estar en calma, solo semanas después de que tiroteos entre el grupo criminal Los Rastrojos, miembros del ELN y las fuerzas de seguridad venezolanas conmocionaran a la población a mediados de febrero del 2020, causando que muchos residentes huyeran hacia Colombia⁴⁹. Personas del sector informaron en los últimos días que miembros de Los Rastrojos todavía se mueven en los alrededores de la población, pero no impiden las actividades de los trabajadores de la salud. “Médicos acompañados por enfermeras y personal de la Guardia Nacional van de casa en casa y recorren todas las calles con un megáfono para informar sobre las medidas necesarias para detener la propagación del virus”, dijo un residente⁵⁰.

V. Salud y subsistencia en la frontera

Informes de testigos presenciales indican que la respuesta al virus en ambos lados de la frontera ha estado lejos de ser adecuadamente sólida. Un médico de Maicao (una ciudad colombiana, en el departamento de La Guajira) se queja de que los médicos carecen de equipo de protección, y cada doctor solo tiene una mascarilla para usar durante tres semanas consecutivas. Hasta la declaración de cuarentena nacional en Colombia, la gente en Maicao continuaba reuniéndose masivamente. “Aquí, en realidad, las discotecas están abiertas; hay fiestas; todo está normal”⁵¹. Al mismo tiempo, aunque los números totales han disminuido, continúan llegando nuevos migrantes y refugiados venezolanos a pesar del cierre oficial de la frontera. “Vienen por las trochas”, agregó el médico. “No hay control”⁵².

La demanda de atención médica en La Guajira tanto por parte de los migrantes venezolanos como de los locales colombianos, ya considerable desde antes de la pandemia, continúa siendo alta⁵³. Pero los hospitales locales y las ONG que proveen asistencia han decidido atender a menos personas para reducir el riesgo de vacunación, restringir el número de pacientes en las salas de espera y reducir el horario de atención. Actualmente hay cuatro respiradores reservados para colombianos sin seguro médico y para venezolanos en Maicao, aunque la cifra de estos últimos supera los 160 000 en La Guajira, aproximadamente el 20 por ciento de la población del departamento (hay muchos más respiradores disponibles para colombianos que cuentan con seguro médico). “Lo único con lo que podemos trabajar en este momento es con la bendición de Dios. Porque todos los respiradores disponibles ya están vendidos. No hay otra forma de atención. No puedes controlarlo con antibióticos. No puedes controlarlo con medicamentos. Nada”, agregó el médico consultado en Maicao⁵⁴.

En otras partes de la frontera y al interior de Colombia, las dificultades para responder a las necesidades de migrantes y refugiados venezolanos sin hogar, así como las de los locales en condiciones de cuarentena obligatoria, se están haciendo eviden-

⁴⁹ “Familias huyen hacia Venezuela por enfrentamientos entre el ELN y Los Rastrojos en la frontera”, *El Nacional*, 16 de febrero de 2020.

⁵⁰ Entrevista telefónica de Crisis Group, residente de Boca de Grita, 21 de marzo de 2020.

⁵¹ Entrevista telefónica de Crisis Group, médico en La Guajira, 20 de marzo de 2020.

⁵² Ibid.

⁵³ Bram Ebus, “Bajo un sol inclemente: Venezolanos en vilo en la frontera colombiana”, Comentario de Crisis Group, 25 de febrero de 2020.

⁵⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, médico en La Guajira, 20 de marzo de 2020.

tes⁵⁵. Las mujeres venezolanas en particular se encuentran en riesgo extremo y están cada vez más expuestas a violencia sexual y de género⁵⁶. Algunos albergues para refugiados han cerrado sus puertas a los recién llegados y varias cocinas han cerrado por completo⁵⁷. Organizaciones de ayuda humanitaria informan que las medidas de cuarentena están restringiendo severamente el movimiento de trabajadores humanitarios, incluidos aquellos que desean monitorear los niveles de violencia, aunque las provisiones de materiales continúan llegando a partes de la frontera⁵⁸.

Mientras tanto, la cuestión de quién cubre los gastos de las ayudas, alojamiento y alimentación de los venezolanos durante la cuarentena nacional se ha convertido en un tema de controversia política en Colombia. Si bien algunas autoridades locales han incluido a los venezolanos en sus programas de asistencia a nivel local, otras grandes ciudades, como Bogotá y el vecino municipio de Soacha, han dicho que esta tarea les compete a las autoridades de migración nacional, las cuales posteriormente negaron tener dicha responsabilidad⁵⁹. Solo una pequeña parte de los venezolanos, aquellos que han logrado sortear la burocracia para anotarse no solo como residentes sino también en el registro nacional de pobreza, tienen derecho a recibir asistencia del gobierno. Algunos también se beneficiarán de la decisión de permitir a las familias más pobres pagar tardíamente las facturas de agua y electricidad, mientras que el gobierno también planea entregar aproximadamente 200 000 mercados⁶⁰.

⁵⁵ Se estima que tan solo el 44 por ciento de la población de migrantes y refugiados venezolanos en Colombia tiene residencia legal. El 56 por ciento restante (más de un millón) está indocumentado y no tiene acceso formal a servicios públicos. “Más de 1 millón 825 mil venezolanos estarían radicados en Colombia”, Migración Colombia, 3 de abril de 2020.

⁵⁶ El cierre de albergues para refugiados significa que las mujeres deben dormir en las calles, expuestas a todo tipo de riesgos. Los cierres de fronteras significan que las mujeres dependen de cruces informales donde la violencia sexual o de género ocurre con frecuencia. Julia Zulver et al., “Covid-19, VBG y la respuesta humanitaria en Cúcuta”, *La Silla Vacía*, 27 de marzo de 2020.

⁵⁷ En el departamento de Norte de Santander, se ordenó cerrar dos cocinas que sirven más de 4000 comidas al día. “Migrantes venezolanos no tienen protección ante el coronavirus en Norte de Santander”, *El Espectador*, 21 de marzo de 2020. Hasta el 30 de mayo estará cerrado un refugio en la ruta que toman los venezolanos para cruzar a Colombia a pie en Pamplona. Milagros Palomares, “Refugio de caminantes en páramo de Berlín estará cerrado hasta el 30 de mayo”, Proyecto Migración, 21 de marzo de 2020.

⁵⁸ Entrevistas telefónicas de Crisis Group, funcionario humanitario, 1 de abril de 2020; funcionario humanitario, Norte de Santander, 31 de marzo de 2020.

⁵⁹ Barranquilla está permitiendo que los venezolanos se registren para recibir ayuda, según informes de la comunidad. Entrevista telefónica de Crisis Group, funcionario, Coalición para Venezuela Barranquilla, marzo de 2020. A principios de abril, la alcaldesa de Bogotá, Claudia López, dijo que la ciudad no tenía la obligación de ayudar a los venezolanos durante la cuarentena. Ella dijo que esta responsabilidad debería recaer en las autoridades migratorias de Colombia. “Dura respuesta de C. López a críticas por pedir ayuda para venezolanos”, *El Tiempo*, 2 de abril de 2020. El alcalde de Soacha dijo el 3 de abril que su municipio no aceptaría la presencia de un refugio para migrantes que había sido planeado con la asistencia del Ministerio del Interior. Ver tweet de Juan Carlos Saldarriaga, @juancsaldarriag, Alcalde de Soacha, 1:41pm, 3 de abril de 2020. Los planes para el refugio fueron posteriormente cancelados. El mismo día, sin embargo, las autoridades de migración anunciaron que no tenían la responsabilidad de brindar apoyo material a los venezolanos. Migración Colombia, “Mas de 1 millón 825 mil venezolanos estarían radicados en Colombia”, 3 de abril de 2020.

⁶⁰ “Pagos de servicios públicos en época de coronavirus”, *Noticias Caracol*, 2 de abril de 2020. “Colombia incluye en su respuesta frente a COVID-19 pero necesita más apoyo internacional”, Presidencia de Colombia, 6 de abril de 2020.

Por su parte, las organizaciones de ayuda están priorizando cada vez más las transferencias de efectivo a los refugiados y migrantes venezolanos, lo que consideran fácil de entregar masivamente y con un mínimo de contacto físico⁶¹.

Es probable que regiones remotas a lo largo de la frontera entre Colombia y Venezuela sean las más afectadas porque carecen de productos alimenticios básicos y combustible. En el municipio de Cumaribo, en el departamento del Vichada, en el sureste de Colombia, las dificultades de Venezuela ya se han hecho sentir del otro lado de la frontera. Los productos alimenticios y combustible tradicionalmente se compraban en la vecina Venezuela y se llevaban a Colombia, pero esta línea de suministro fue disminuyendo a medida que los productos escaseaban cada vez más en el sur de Venezuela⁶². Los productos locales colombianos siguen siendo exorbitantemente caros ya que el transporte a la ciudad más cercana, Villavicencio, demora dos días por carreteras sin pavimentar que son intransitables en temporada de lluvias.

La frustración en estas áreas por las amenazas adicionales planteadas por el virus y sus efectos económicos colaterales ya se ha hecho sentir. Grupos indígenas, al sentirse abandonados por el Estado, bloquearon la carretera principal en Casuarito, en el departamento del Vichada (también en la frontera venezolana) y exigieron entre \$12 y \$75 dólares por cada vehículo que intentaba pasar, amenazando a los conductores que se negaban a pagar⁶³. El obispo del departamento de Guainía en la región amazónica de Colombia, Joselito Carreño, hizo eco a esta preocupación por las condiciones de salud en su región y en el vecino estado venezolano de Amazonas. “Entendemos que en Venezuela la situación de salud, el abastecimiento de alimentos, todo, está completamente descuidado en esta región fronteriza. Hay personas desesperadas y quieren cruzar la frontera para venir a Colombia”⁶⁴.

Actualmente, la capital de Guainía, Puerto Inírida, tiene tres grandes barrios informales, donde viven entre 350 y 400 familias de migrantes y refugiados venezolanos. Estos asentamientos no tienen sistema de alcantarillado, acceso a agua o electricidad. La mayoría de los habitantes dependen de actividades económicas informales y del contrabando a través de la frontera, y tienen pocas posibilidades para mantener a sus familias ahora que la frontera está cerrada y están sometidos a la cuarentena. El único hospital en Puerto Inírida tiene un solo respirador.

Las condiciones de salud también son terribles en las minas de oro en el lado venezolano de la frontera, las cuales sufren de un brote de malaria y están rodeadas de grupos armados, en particular unidades del ELN y disidentes de las FARC⁶⁵. Según el obispo Carreño, “algunos de los mineros salen de las minas para llevar combustible y comida a sus familias, y si llegan a haber casos de coronavirus en [Puerto] Inírida, podrían infectarse al venir y luego llevarlo de regreso a la mina, donde los servicios médicos apenas existen”⁶⁶.

⁶¹ Múltiples ONG y organizaciones de ayuda tienen como objetivo llegar a 50 000 personas, sabiendo que la mayoría usará el dinero para refugio y comida. Entrevistas telefónicas de Crisis Group, altos representantes de ONG y ACNUR en Colombia, 9 de abril de 2020.p

⁶² Grupo focal de Crisis Group, representantes indígenas en Cumaribo, 24 de noviembre de 2019.

⁶³ “Indígenas realizan retén ilegal en la vía a Casuarito”, *El Morichal*, 21 de marzo de 2020.

⁶⁴ Entrevista telefónica de Crisis Group, obispo de Guainía, 22 de marzo de 2020.

⁶⁵ Informe de Crisis Group, *El peso del oro: violencia en el sur de Venezuela*, op. cit.

⁶⁶ Entrevista telefónica de Crisis Group, obispo de Guainía, 22 de marzo de 2020.

VI. La posibilidad de un acuerdo humanitario

La propagación del coronavirus en América Latina y su impacto en personas vulnerables, tanto en Colombia como en Venezuela, especialmente a lo largo de la frontera compartida, hacen de suma importancia una respuesta salud y humanitaria coordinada que pueda enfrentar, atender y aislar brotes locales. Sin embargo, después de que Venezuela expulsara a todos los diplomáticos colombianos en febrero del año pasado, la comunicación oficial de alto nivel entre los dos países cesó⁶⁷. Desde entonces, se ha reanudado un mínimo de coordinación entre los dos gobiernos sobre cuestiones de salud en respuesta a la epidemia⁶⁸. Pero el gobierno colombiano, así como los EE. UU. y muchos otros estados de América Latina y Europa, continúan negándose a reconocer a Maduro como presidente de Venezuela, considerando su reelección en mayo de 2018 como fraudulenta y tratando a su rival Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional controlada por la oposición, como el gobernante legítimo del país.

A. Necesidades humanitarias y conflicto político en Venezuela

En la actualidad, 59 países exigen que Venezuela celebre nuevas elecciones presidenciales anticipadas. El anuncio del 26 de marzo por parte de las autoridades judiciales estadounidenses de haber acusado al presidente Maduro y a catorce funcionarios venezolanos actuales y anteriores por cargos de “narcoterrorismo” y otros crímenes aumentó la presión sobre el gobierno venezolano, probablemente socavando las posibilidades de retomar las negociaciones entre las partes⁶⁹. Independientemente de si esa era su intención o no, el fiscal general de los EE. UU. William Barr reforzó esta percepción cuando dijo que la coincidencia de las acusaciones con la emergencia del COVID-19 era “un buen momento”, en tanto que aumentaba las posibilidades de un nuevo gobierno en Caracas que pudiera dar una respuesta más efectiva a la pandemia⁷⁰.

⁶⁷ Las expulsiones se produjeron después de que la oposición venezolana, con el respaldo de EE. UU. y Colombia, intentaran forzar la entrada de ayuda humanitaria a través de la frontera el 23 de febrero de 2019, en un intento abierto por causar una división entre las fuerzas armadas venezolanas y Maduro. “As Venezuela aid standoff turns deadly, Maduro severs ties with Colombia”, *The New York Times*, 23 de febrero de 2019. Hasta ahora la única excepción de nivel relativamente bajo al congelamiento de las relaciones ha sido la comunicación entre funcionarios de migración de ambos países sobre deportaciones. Entrevista de Crisis Group, funcionario colombiano de alto nivel, Bogotá, 31 de enero de 2020.

⁶⁸ “Colombia, Venezuela cooperating to deal with coronavirus”, *Prensa Latina*, 17 de marzo de 2020.

⁶⁹ Sobre la historia de las negociaciones entre las partes, ver informe breve de Crisis Group sobre América Latina N°41, *Venezuela: ¿Hay esperanza después de las negociaciones de Barbados?*, 11 de diciembre de 2019.

⁷⁰ Ver declaración de Crisis Group, “Una apuesta equivocada para derrocar a Maduro con el virus al acecho”, 27 de marzo de 2020. “Nicolás Maduro Moros and 14 Current and Former Officials Charged with Narco-Terrorism, Corruption, Drug-trafficking and Other Criminal Charges”, Departamento de Justicia de EE. UU., 26 de marzo de 2020. William K. Rashbaum, Benjamin Weiser y Katie Brenner, “Venezuelan leader is charged in the U.S. with drug trafficking”, *The New York Times*, 26 de marzo de 2020.

Las acusaciones también llegaron unos días antes de que EE. UU. presentara su primera propuesta formal para una resolución pacífica de la disputa política del país. Prometió revocar las sanciones petroleras y aquellas contra el gobierno y la empresa petrolera estatal PDVSA a cambio de la formación de un Consejo de Estado interpartidista que asumiría el control del ejecutivo, en espera de elecciones presidenciales y parlamentarias dentro de seis a doce meses⁷¹.

Era poco probable que Maduro y sus aliados acogieran la iniciativa, independientemente de las circunstancias, ya que supone que Maduro deje el poder tras la formación del Consejo. En esencia, la propuesta de EE. UU. plantea la restauración a gran escala de las instituciones democráticas, mientras le ofrece a Maduro únicamente el derecho a presentarse en las elecciones presidenciales anticipadas. Pero las acusaciones posiblemente endurecieron aún más la postura del gobierno al señalar que no hay un futuro seguro para el presidente venezolano y muchos de sus colegas⁷². El ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Arreaza, desestimó el plan a las pocas horas de su presentación⁷³. Más tarde, esa misma semana, el inicio de maniobras navales de EE. UU. cerca de Venezuela, anunciadas como parte de una operación antinarcóticos, hizo sonar las alarmas en las filas chavistas sobre la posibilidad de que Washington estuviera preparado para recurrir a la acción militar para derrocar a Maduro, lo que refuerza la desconfianza extrema del gobierno hacia las intenciones de los EE. UU.⁷⁴.

Como Crisis Group ha señalado, la decisión de presentar los cargos en ese momento, cualquiera que sea la razón de fondo, fue especialmente dañina dada la situación política en Venezuela⁷⁵. Antes del anuncio de los cargos, señales provenientes de las dos partes en Venezuela sugerían la posibilidad de lograr un consenso en torno a permitir una mayor ayuda humanitaria para el país. Tanto Maduro como Guaidó se habían referido a posibles acuerdos, aunque cada uno en términos que parecían poco atractivos para el otro. Mientras Maduro ha pedido un “diálogo nacional” para enfrentar el virus, que incluiría a “todos los sectores de la oposición” y la Iglesia Católica, su rival Guaidó ha buscado la instalación de un Gobierno Nacional de Emergencia a gran escala, con representantes de ambas partes, pero sin Maduro a la cabeza⁷⁶. Mientras tanto, la sociedad civil ejerce una presión creciente para al menos

⁷¹ “U.S. offers to lift Venezuela sanctions for power-sharing deal, shifting policy”, Reuters, 31 de marzo de 2020. Los detalles de la propuesta de EE. UU. se pueden encontrar en “Democratic Transition Framework for Venezuela”, Departamento de Estado de EE. UU., 31 de marzo de 2020.

⁷² Entrevista telefónica de Crisis Group, científico social, 2 de abril de 2020.

⁷³ Antonia Laborde, “EE.UU. propone un plan de transición política en Venezuela sin Maduro ni Guaidó”, *El País*, 31 de marzo de 2020.

⁷⁴ Sobre la naturaleza de las operaciones estadounidenses, ver Adam Isacson, Geoff Ramsey y David Smilde, “Q & A: Putting U.S. Counterdrug Operations in the Caribbean in Context”, Washington Office on Latin America, 3 de abril de 2020. Simpatizantes y funcionarios del gobierno han dicho a Crisis Group que la aparente presión militar ha reforzado la cohesión y el espíritu de resistencia en las filas gubernamentales. Entrevistas virtuales de Crisis Group, funcionarios chavista y simpatizantes, 2 y 3 de abril de 2020.

⁷⁵ Declaración de Crisis Group, “Una apuesta equivocada para derrocar a Maduro con el virus al acecho”, op. cit.

⁷⁶ Con respecto a la propuesta de Maduro, ver “Maduro llama al diálogo nacional con participación del episcopado”, *El Universal*, 26 de marzo de 2020. Si bien la propuesta de Guaidó no es idéntica a la de EE. UU., la oposición ha insistido en que las dos son complementarias. Ronny Rodríguez Ro-

concretar una tregua temporal para abordar la emergencia de salud⁷⁷. A pesar de los acuerdos del gobierno y la oposición en el 2019 con la Cruz Roja y la ONU para permitir los envíos de ayuda, los receptores de estas se quejan de que sigue siendo una gota en el océano en comparación con las necesidades nacionales⁷⁸.

Los donantes internacionales deben poner a disposición urgentemente más fondos para esfuerzos a corto plazo con el fin de mitigar el impacto del COVID-19 en Venezuela, especialmente para ayudar al país a adquirir o desarrollar respiradores. Pero los fondos solo se pueden ampliar si Maduro y Guaidó llegan a algún tipo de acuerdo. El Fondo Monetario Internacional rechazó una primera solicitud de ayuda de \$5 mil millones de dólares de Caracas, alegando falta de claridad sobre quién es el líder reconocido por la comunidad internacional⁷⁹. El Banco Interamericano de Desarrollo reconoce a Guaidó, mientras que otro banco de desarrollo regional, la Corporación Andina de Fomento, reconoce a Maduro. Guaidó ha pedido \$1200 millones de dólares en ayuda de emergencia de distintas fuentes, pero reconoce que un acuerdo político interno es indispensable para que el dinero se desembolse adecuadamente⁸⁰. Sin embargo, hay resistencia en los círculos de oposición para llegar a cualquier tipo de acuerdo mientras Maduro permanezca en el poder, con el argumento de que la ayuda sería malversada y no llegaría a los beneficiarios previstos⁸¹.

Los últimos movimientos de Washington solo han reforzado esta posición, y un cambio de opinión por parte del aliado externo más importante de la oposición parece poco probable. Organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, han indicado su voluntad de formar un grupo interdisciplinario de especialistas que podría coordinar la respuesta al COVID-19 en colaboración con los paneles ya formados por el gobierno

jas, “Guaidó propone gobierno de emergencia nacional ante la crisis por COVID-19”, *Efecto Cocuyo*, 28 de marzo de 2020.

⁷⁷ Véase, por ejemplo, el comunicado de un grupo de activistas venezolanos: “Frente a la epidemia del Covid-19 exigimos un acuerdo humanitario. ¡La vida está en juego, el país lo reclama!”, Aquí Cabemos Todos, 29 de marzo de 2020. El 4 de abril, bajo la bandera de Diálogo Social, decenas de ONG y personalidades venezolanas lanzaron una campaña para un “acuerdo pluralista e inclusivo entre todos los sectores” de la sociedad para hacer frente a la pandemia. Llamaron específicamente a la cooperación entre los grupos de expertos interdisciplinarios ya establecidos por el gobierno y la oposición, y un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil por conformar, junto con organizaciones de ayuda multilateral. Pidieron a los gobiernos extranjeros, incluidos los EE. UU., Noruega, Canadá, la UE, los Estados de América Latina y el Caribe, junto con Rusia, China y Cuba, que respalden la idea.

⁷⁸ “Maduro anuncia acuerdo con la Cruz Roja para entregar ayuda humanitaria en Venezuela”, RTVEes/Agencias, 11 de abril de 2019. La principal razón de la enorme brecha entre las necesidades y la respuesta es la “voluntad política” de los donantes internacionales para ayudar a los venezolanos, de acuerdo con un alto funcionario de la Cruz Roja. Este funcionario argumenta que algunos países querían “utilizar a la población civil, su desesperación, como una herramienta para desestabilizar el país”. “Red Cross slams ‘unacceptable’ politicisation of Venezuela aid”, *Agence France Presse*, 2 de diciembre de 2019.

⁷⁹ “IMF rejects Maduro’s bid for emergency loan to fight virus”, *Associated Press*, 17 de marzo de 2020.

⁸⁰ Plan José María Vargas de Emergencia Nacional, Despacho de la Presidencia [*Interina*], República Bolivariana de Venezuela, 28 de marzo de 2020.

⁸¹ Un miembro destacado del partido Voluntad Popular de Guaidó, Freddy Guevara (que ha estado bajo la protección de la embajada de Chile desde noviembre de 2017), comentó en su cuenta de Twitter: “No hay acuerdo con Maduro que pueda mitigar el desastre. Las medidas reales sólo pueden tomarse sin él. Las sanciones a Pdvs, Conviasa, etc. son por narcotráfico, corrupción y lavado de dinero. Eso no se resuelve con un acuerdo, son temas de ley”.

y la oposición y con los proveedores de ayuda multilateral. En caso de lograr un acuerdo, sería necesaria la supervisión y asistencia práctica de la ONU en el terreno para disipar temores de que se desvíe la ayuda⁸².

B. Cooperación entre Colombia y Venezuela

Un entendimiento entre Venezuela y Colombia sería vital para desbloquear el estancamiento entre el gobierno y la oposición en Caracas, así como para sentar las bases para abordar los riesgos de salud compartidos por estos países. Maduro y la vicepresidenta Delcy Rodríguez han pedido reiteradamente a Colombia que se involucre en un enfoque conjunto hacia la crisis. Pero se quejan de que nadie contesta el teléfono, y no hay dudas sobre la desconfianza que despiertan las palabras del líder venezolano en Bogotá⁸³.

No obstante, se han logrado algunos avances en cooperación bilateral ante la emergencia. Bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud y su filial regional, la Organización Panamericana de la Salud, los ministros de salud de Colombia y Venezuela participaron en una teleconferencia el 16 de marzo para compartir información epidemiológica⁸⁴. La intención de ambos gobiernos es mantener un contacto permanente, con miras a medidas adicionales no especificadas para controlar el virus y monitorear las condiciones de salud a lo largo de la frontera. Además, los defensores del pueblo colombianos y venezolanos (agencias estatales independientes encargadas de proteger los derechos civiles y humanos en cada país) publicaron una declaración conjunta comprometiéndose a promover el acceso a servicios de salud, independientemente de dónde se encuentren los civiles, y a activar un canal de comunicación. La declaración hizo un llamado a “los conciudadanos para unirse como pueblos hermanos al hacer frente a este desafío y a cuidarse mutuamente para superar esta contingencia sanitaria”⁸⁵.

Aparte de la inminente crisis de salud, ambos países también deben acordar medidas para contener la xenofobia hacia los migrantes venezolanos en Colombia y controlar sus posibles efectos sobre las tensiones bilaterales. Encuestas de opinión sugieren que la mayoría de los colombianos estaban alarmados por la inmigración venezolana incluso antes de la pandemia, aunque hasta ahora ha habido pocos incidentes graves de violencia contra los migrantes⁸⁶.

Aun así, en un número creciente de municipios colombianos, tanto cerca como lejos de la frontera, se están presentando niveles crecientes de resentimiento contra los migrantes. Pamplona fue el primer municipio de Colombia en prohibir la entrada

⁸² Feliciano Reyna Ganteaume, “Venezuela Urgently Needs a Humanitarian Accord that Prioritizes Life and Dignity”, Washington Office on Latin America, 27 de marzo de 2020.

⁸³ “Maduro dice que Colombia no contesta llamadas para frenar juntos el COVID-19”, Agencia EFE, 13 de marzo de 2020. “Duque descalifica el diálogo como salida al problema venezolano”, *Revista Semana*, 8 de julio de 2019.

⁸⁴ “A través de OPS, Colombia intercambia información sanitaria con Venezuela”, Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, 17 de marzo de 2020. “OMS y OPS mediarán en comunicación entre Colombia y Venezuela por coronavirus”, *El Espectador*, 16 de marzo de 2020.

⁸⁵ “Defensorías del Pueblo de Colombia y Venezuela velan por atención médica ante coronavirus”, Defensoría del Pueblo de Colombia, 17 de marzo de 2020.

⁸⁶ “El rechazo a los venezolanos que muestra la encuesta de Invamer”, *El Espectador*, 5 de diciembre de 2019.

de migrantes indocumentados como medida para evitar el coronavirus, aunque a principios de abril las autoridades no habían revelado ningún caso de migrantes venezolanos infectados⁸⁷. El gobierno nacional tuvo que intervenir para buscar un refugio alternativo para los venezolanos que llegaron a Pamplona después de una caminata de dos días desde la frontera. En Soacha, un municipio empobrecido al sur de Bogotá, se informó que docenas de venezolanos han desaparecido en los últimos meses, posiblemente a manos de pandillas armadas practicando “limpieza social” o intentando reducir la competencia por oportunidades limitadas de empleo⁸⁸. Grupos comunitarios en Soacha que anteriormente acogieron y defendieron a los venezolanos ahora dicen que los servicios de salud no pueden satisfacer sus necesidades en medio de la crisis⁸⁹.

Estos sentimientos no se comparten en todas partes. Un médico en La Guajira explicó que sus colegas estaban más preocupados por el riesgo viral presentado por mochileros europeos en las playas del norte que por los venezolanos que llegaban a los hospitales locales⁹⁰. Pero la percepción sobre los migrantes y refugiados venezolanos en las zonas fronterizas podría cambiar rápidamente si se incrementa el número de contagiados de coronavirus en esta población.

VII. Conclusión

La pandemia del coronavirus llega en un momento excepcionalmente delicado para Colombia y Venezuela después de que sus gobiernos se dieran la espalda durante la disputa política de 2019 en Caracas. Los peligros para la salud pública y la parálisis de la actividad económica inevitablemente se sentirán en ambos países en las próximas semanas, exponiendo a las poblaciones pobres, tanto urbanas como rurales a un inmenso estrés. Los migrantes y refugiados venezolanos, que tienen la menor protección de todos y a menudo no pueden ponerse en cuarentena, corren un riesgo particular de contraer la enfermedad, perder sus medios de subsistencia y ser estigmatizados. Mientras tanto, grupos armados podrían aprovechar la oportunidad para extender su dominio sobre áreas fronterizas a través del control de los cruces ilegales.

Dos conjuntos de acuerdos humanitarios serán esenciales para evitar que la propagación del virus se convierta en una amenaza aún mayor. Dentro de Venezuela, las partes en disputa política deberían hacer una pausa para permitir un aumento considerable de flujos de ayuda al país, posiblemente a través de la creación de un grupo especializado de expertos humanitarios respaldado por la ONU. Por su parte, Venezuela y Colombia deberían poner un alto a sus diferencias políticas y construir cana-

⁸⁷ “Migrantes venezolanos no tienen protección ante el coronavirus en Norte de Santander”, *El Espectador*, 21 de marzo de 2020.

⁸⁸ “Hay un enorme odio hacia los venezolanos. Son los pobres contra los pobres, y una gran tensión social. Esto permite que los venezolanos sean asesinados y desaparecidos sin que se informe”, entrevistas de Crisis Group, investigador, Bogotá, enero de 2020; Defensores de derechos humanos, Soacha, marzo de 2020.

⁸⁹ “Tenga en cuenta el sistema de salud. No es suficiente ni para nosotros y mucho menos para ellos ... Tenemos que poner nuestra casa en orden antes de ayudar a otros”. Entrevista de Crisis Group, defensor de derechos humanos, Soacha, marzo de 2020.

⁹⁰ Entrevista telefónica de Crisis Group, médico en La Guajira, 20 de marzo de 2020.

les de comunicación para garantizar que puedan manejar eficazmente los brotes de la enfermedad y los riesgos de seguridad que se extienden en sus fronteras. Es probable que ni Bogotá ni Caracas cambien sus respectivas posiciones políticas. Pero dado que ninguno de los gobiernos desea ver un deterioro abrupto en la salud y el bienestar de sus habitantes, sería prudente dejar de lado, aunque solo sea temporalmente, las causas de su distanciamiento.

Bogotá/Bruselas, 16 de abril de 2020



International Crisis Group

Oficina principal

Avenue Louise 235, 1050 Bruselas, Bélgica

Tel: +32 2 502 90 38. Fax: +32 2 502 50 38

brussels@crisisgroup.org

Oficina de Nueva York

newyork@crisisgroup.org

Oficina de Washington

washington@crisisgroup.org

Oficina de Londres

london@crisisgroup.org

Oficinas regionales y presencia en el campo

Crisis Group opera además desde más de 25 lugares en África, Asia, Europa, Medio Oriente y América Latina .

Ver www.crisisgroup.org para más detalles

PREVENTING WAR. SHAPING PEACE.