



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Crisis Migratoria Venezolana

Análisis de la respuesta internacional

Estudiante: Elena Ferre Vilches

Director: Prof. Ileana Daniela Serban

Madrid, Junio 2019

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es determinar cuál es la respuesta que la comunidad internacional debe dar a la crisis migratoria venezolana. Este propósito se concreta, a su vez, en dos partes: primero, identificar quién tiene la responsabilidad de intervenir y, segundo, definir quién y cómo debe hacerlo para que la respuesta sea eficiente.

La importancia del trabajo está justificada por la gran relevancia de la crisis a la que trata de dar respuesta. Ésta es considerada la peor crisis humanitaria y migratoria de la historia de Latinoamérica y se espera se prolongue en tiempo. Además, el trabajo es de gran relevancia porque sus conclusiones son valiosas no sólo para la mejor protección de los migrantes, sino también para la defensa de los intereses de los países receptores.

El trabajo consta de dos partes: primero, la construcción del marco teórico a través de una labor de revisión de literatura y, segundo, un análisis de caso de la situación en Venezuela, los flujos migratorios derivados de ella y la respuesta internacional a nivel estatal, regional y global desde 2017. Para el análisis empírico se aplica la técnica documental. La información empleada es de carácter secundario y las fuentes de dicha información son, en todos los casos, oficiales (documentos generados por gobiernos y organizaciones internacionales).

El análisis de la evidencia empírica desde la perspectiva ofrecida por el marco teórico permite obtener dos conclusiones principales y que responden al objetivo doble del trabajo. En primer lugar, se concluye que la comunidad internacional, en todas sus formas y niveles, tiene la responsabilidad de responder a la crisis migratoria para proteger a los venezolanos. En segundo lugar, se identifica que una respuesta eficiente a la crisis migratoria venezolana requiere no sólo de la participación a nivel estatal, regional y global; sino también de la cooperación y coordinación de las actuaciones a estos tres niveles. Así, dada la complejidad y multidimensionalidad de la crisis migratoria, la actuación más eficiente será aquella que aproveche y potencie la complementariedad de las respuestas a nivel estatal, regional y global.

Palabras clave: crisis migratoria, seguridad humana, responsabilidad de proteger, Venezuela, respuesta internacional, nivel estatal, regionalismo, nivel global.

ABSTRACT

The aim of this paper is to identify the response the international community should give to the Venezuelan migration crisis. This goal is divided in two minor objectives: first, to determine who has the responsibility to respond and, second, to define how the response should be tailored to react efficiently to the crisis.

The importance of the paper is justified by the relevance of the crisis it responds to. It is considered the worst humanitarian and migration crisis in Latin American history and it is expected to persist over time. In addition to this, the paper is highly relevant because its conclusions are valuable not only for migrants and their security but for recipient countries and their interests as well.

The paper consists of two differentiated parts: first, a section of literature review that provides the theoretical background for the analysis and, second, a case study on the situation in Venezuela, its migratory flows and the international response at the state, regional and global level since 2017. The methodology used for the empirical analysis is the review of secondary information obtained from official sources (this refers to documents generated by governments or international organizations).

The analysis of the empirical evidence through the theoretical perspective introduced in the literature review allows to draw two main conclusions that respond to the dual objective of the paper. First, the international community has the responsibility to actively respond to the crisis in order to protect Venezuelan migrants. Second, an efficient response to the crisis requires not only the intervention at the state, regional and global level, but also the cooperation and coordination of the operations at each of these three levels. Accordingly, and given the complexity and multidimensionality of the migration crisis, the most efficient response is the one that recognizes, boosts and takes advantage of the complementarity between the responses at the state, regional and global level.

Keywords: migration crisis, human security, responsibility to protect, Venezuela, international response, state level, regionalism, global level.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN.....	I
ABSTRACT.....	II
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	III
ÍNDICE DE ACRÓNIMOS.....	V
ÍNDICE DE ILUSTRACIONES.....	V
1. Introducción – propósito del trabajo y justificación.....	1
2. Estado de la cuestión.....	4
3. Metodología del trabajo y objetivos.....	10
4. Marco teórico	13
4.1 Seguridad.....	14
4.1.1 Seguridad Humana.....	14
4.1.2 Nuevas amenazas a la seguridad.....	16
4.1.3 Seguridad y migración.....	17
4.2 Responsables de mantener la seguridad.....	21
4.2.1 Responsabilidad de Proteger (R2P)	21
4.2.2 Actores a nivel estatal, regional y global.....	25
4.2.3 Regionalismo en Latinoamérica.....	29
4.3 Principales conclusiones del marco teórico.....	31
5. Análisis de caso y discusión.....	34
5.1 Evidencia empírica.....	34
5.1.1 Situación en Venezuela	34
5.1.1.1 Crisis interna	34
5.1.1.2 Crisis migratoria	35
5.1.2 Respuesta internacional a la crisis migratoria.....	38
5.1.2.1 Respuesta a nivel estatal.....	38
5.1.2.1.1 Colombia.....	38
5.1.2.1.2 Brasil.....	42
5.1.2.2 Respuesta a nivel regional.....	44
5.1.2.3 Respuesta a nivel global.....	47
5.2 Análisis y discusión de las respuestas.....	49
5.2.1 Análisis de la crisis migratoria y la Responsabilidad de Proteger.....	49
5.2.2 Análisis de la respuesta internacional.....	52

5.2.2.1 Respuesta a nivel estatal.....	52
5.2.2.2 Respuesta a nivel regional.....	56
5.2.2.3 Respuesta a nivel global.....	59
6. Conclusiones.....	62
7. Bibliografía.....	67

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS

- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- CIISE: Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Estatal.
- MERCOSUR: Mercado Común del Sur.
- MUD: Mesa de la Unidad Democrática.
- OEA: Organización de Estados Americanos.
- OIM: Organización Internacional para las Migraciones.
- ONG: Organización No Gubernamental.
- ONU: Organización de las Naciones Unidas.
- PEP: Permiso Especial de Permanencia.
- PIB: Producto Interior Bruto.
- PSUV: Partido Socialista Unido de Venezuela.
- R2P: Responsabilidad de Proteger.
- RAMV: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos.
- RMRP: Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes (siglas según su nombre en inglés: Regional Refugee and Migrant Response Plan).
- TMF: Tarjeta Movilidad Fronteriza.
- UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas.

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

- Ilustración 1:** Representación gráfica de los migrantes y refugiados venezolanos en los países de Latinoamérica y las principales rutas utilizadas.....37

1. INTRODUCCIÓN – PROPÓSITO DEL TRABAJO Y JUSTIFICACIÓN

El propósito de este trabajo es determinar cuál tiene que ser la respuesta de la comunidad internacional a la crisis migratoria que se está desarrollando en Latinoamérica como consecuencia de la dramática situación en Venezuela. Este propósito se estructura, a su vez, en dos objetivos: primero, identificar quién tiene la responsabilidad de reaccionar a la crisis y, segundo, definir quién y cómo debería hacerlo para ofrecer una respuesta eficiente.

Para alcanzar este doble objetivo, en el trabajo se estudia la situación en Venezuela, los flujos migratorios derivados de ella y la respuesta internacional a la crisis desde 2017. El análisis de la respuesta internacional recoge, por un lado, la actuación a nivel estatal de Colombia y Brasil y, por otro, las respuestas que, a través de las diferentes formas de colaboración internacional, se dan a nivel regional y global.

Venezuela es el país con mayores reservas de petróleo en el mundo y esto, por la riqueza que conlleva, debería estar asociado con un mínimo nivel de bienestar y competitividad a nivel internacional. Sin embargo, la situación en la actualidad es bien distinta y el país se encuentra sumido en una profunda crisis que deriva de la mala gestión económica y política que ha dominado el país durante muchos años.

La crisis interna se acentuó significativamente en 2014. A partir de entonces, el número de venezolanos que empezaron a emigrar en busca de seguridad y oportunidades en otros países empezó a ser alarmante y cada vez mayor. Desde 2017, la situación en Venezuela se agravó y, actualmente, se considera una de las crisis migratorias más rápidas y drásticas de la historia (Selee, Bolter, Muñoz-Pogossian y Hazán, 2019).

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el número de refugiados y migrantes venezolanos que han abandonado el país desde 2014 supera los 3 millones de personas. De este total de venezolanos, se estima que 2,4 millones han emigrado a otros países de Latinoamérica o el Caribe y, el resto, a otras regiones como Europa, donde España es el principal receptor (ACNUR, 2018).

En este contexto de profunda crisis a nivel nacional y regional, la relevancia de este trabajo se apoya en varias razones. La primera razón es que trata de identificar la respuesta más eficiente a una crisis de tal magnitud que se considera la peor crisis humanitaria y migratoria de la historia reciente de América Latina (Huang y Gough, 2018).

En segundo lugar, el objetivo de este trabajo es particularmente relevante en la actualidad porque se espera que el número de personas que intenta huir del país sea cada vez mayor. Esto es porque la situación en Venezuela se recrudece cada día tal y como reflejan el deterioro político, el aumento de la violencia y la difícil situación socioeconómica del país (Gómez Ramírez, 2018). Así, se espera que, a finales de 2019, el número de venezolanos viviendo en el extranjero alcance los 5,3 millones (Margesson y Seelke, 2019).

Además, la complejidad de la crisis en el país hace que no se espere que la situación vaya a solucionarse en el corto plazo. Algunos de los factores que sugieren esto son la total acumulación del poder del gobierno y la fragmentación de la oposición (Bahar, Piccone y Trinkunas, 2018). En consecuencia, la buena gestión de los flujos migratorios es imprescindible también con vistas al medio y largo plazo.

En tercer lugar, la importancia de este trabajo se justifica en que beneficia no sólo a los migrantes, sino también a los países de la región. Esto es porque la estabilidad social y económica de estos últimos se puede ver gravemente afectada por la mala gestión de la crisis (Bahar et al., 2018). La defensa del interés de los países de la región es de gran relevancia en la actualidad ya que su postura frente a la crisis es cada vez menos cordial y acogedora como consecuencia del flujo constante de migrantes durante los últimos años. Así, algunos países vecinos como Perú, Chile o Ecuador están estableciendo cada vez más obstáculos a que los migrantes venezolanos adquieran una situación legal en sus países. Esto deriva en profunda inseguridad para los venezolanos allí establecidos ya que, además, cada vez son mayores los casos de discriminación y violencia contra ellos en estos países (Taraciuk Broner, 2018).

Por último, la relevancia del trabajo se debe también a que las conclusiones que se extraen en él pueden extrapolarse a las crisis migratorias y de refugiados de otras regiones y ser, por tanto, útiles también para la gestión de éstas.

El trabajo se divide en varias partes. La primera sección corresponde al *Estado de la Cuestión* y, en ella, se detallan los hechos que han llevado a Venezuela a la actual crisis social, política y económica. La segunda sección recoge los objetivos del trabajo y la metodología empleada para alcanzarlos. A continuación, se presenta el *Marco Teórico* que proporciona el enfoque teórico desde el que se realiza el análisis. La quinta sección corresponde al *Análisis y Discusión* y está formada por dos partes: primero, se recoge la

evidencia empírica para el análisis de caso y segundo, se estudia y discute la evidencia empírica desde la perspectiva teórica. El trabajo termina con la recapitulación de las principales conclusiones obtenidas.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Antes de reflexionar sobre las respuestas que los países de la región deberían dar a la crisis migratoria en Latinoamérica es importante entender la magnitud y el origen de la profunda crisis que motiva los flujos migratorios. Esto es, entender el proceso por el que Venezuela ha evolucionado de ser un país receptor de inmigrantes a convertirse en un estado fallido del que sus habitantes tratan de huir generando la mayor crisis migratoria de la historia de América Latina.

Antes de profundizar en la historia de Venezuela es importante destacar que se trata del país con mayores reservas de petróleo en el mundo y esto ha marcado significativamente su historia. Es decir, el uso que los diferentes gobiernos han hecho de los beneficios generados por el petróleo ha influido decisivamente en la evolución del país latinoamericano (Arcagni y Hortiguera, 2018).

Desde 1948 hasta la actualidad, Venezuela ha vivido en tres regímenes políticos. El primero de ellos se caracterizó por ser una dictadura autoritaria y tuvo lugar entre 1948 y 1958. Fue liderada por Pérez Jiménez, que consiguió apoyo político haciendo uso de los ingresos generados por la venta de petróleo. Sin embargo, este régimen dictatorial no duró mucho y terminó a raíz de unas revueltas centralizadas en Caracas que exigían un régimen democrático (Myers, 2017).

Respondiendo a las demandas de la población, en 1958, los partidos políticos del momento firmaron el Pacto de Punto Fijo en el que sentaban las bases para un gobierno democrático en el país. Así, entre 1958 y 1992, Venezuela fue considerada como la democracia más fuerte de Latinoamérica (Rojas, 2014). Sin embargo, la realidad fue que este sistema democrático se convirtió en un régimen de pluralismo limitado, fundamentalmente bipartidista. Las limitaciones de este sistema resultaron en la insatisfacción y división entre diferentes sectores de la sociedad y esto terminaría por favorecer la llegada al poder de Chávez (Myers, 2017).

Por otra parte, desde un punto de vista económico, este periodo democrático fue el marco tanto de una importante expansión económica como del comienzo de una profunda recesión. Así, los años 70 fueron tiempos de bonanza económica y los años 80 marcaron el comienzo de la profunda crisis cuyas consecuencias se extienden hasta la actualidad (Spanakos, 2014).

Durante los años 70, Venezuela era el país más rico de América Latina, tenía las tasas de crecimiento previstas más altas y los niveles más bajos de desigualdad en la región. Sin embargo, detrás de este *boom económico* existían graves problemas estructurales que contribuirían al comienzo de la crisis (Spanakos, 2014). Así, desde comienzo de los años 80, los precios del petróleo empezaron a bajar considerablemente y dada las limitaciones estructurales de la actividad económica en Venezuela, esto representó el comienzo de la crisis. Una de las principales causas de esta recesión fue que la economía venezolana no estaba diversificada. Esto no cambió durante los años de bonanza económica porque los beneficios no fueron reinvertidos en el necesario desarrollo de nuevos sectores. Además, los ingresos del petróleo de los años anteriores se concentraron en manos de las élites venezolanas y esto generó grandes desigualdades en el país (Arcagni y Hortiguera, 2018).

En 1992, Chávez lideró un golpe de estado que fracasó en sólo 48 horas. Sin embargo, sólo 6 años después ganó las elecciones. Esta victoria fue motivada por el descontento social que existía por el crecimiento de las desigualdades que había resultado de la mala gestión política y económica del modelo democrático bipartidista (Buxton, 2018).

Así, Chávez inició la conocida como ‘Revolución Bolivariana’. En sus inicios, este movimiento prometía la instauración de una democracia participativa, un estado basado en la meritocracia y un sistema económico orientado a favorecer a los sectores de la sociedad que menos tenían (Buxton, 2018). En este momento, se creó también el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) que fue constituido por los partidos políticos que apoyaron la Revolución Bolivariana de Chávez (Arcagni y Hortiguera, 2018).

Poco a poco, Chávez se alejó de sus promesas y empezó la construcción de su régimen político llamado ‘Socialismo del siglo XXI’ (Myers, 2017). Así, en el ámbito político, Chávez introdujo cambios progresivos en la Constitución para asegurarse que podría ser reelegido indefinidamente. También creó nuevas instituciones bajo su control para garantizar su permanencia en el poder (Rojas, 2014). Además, empezó a restringir las publicaciones de la prensa y a utilizarla, en su lugar, como vehículo de una fuerte propaganda de su régimen (Arcagni y Hortiguera, 2018).

Desde un punto de vista económico, Chávez disfrutó de un periodo de gran incremento en el precio del petróleo y esto le permitió controlar grandes ingresos y utilizarlos para satisfacer sus objetivos. Así, nacionalizó las principales industrias venezolanas (principalmente, la petrolífera) y financió programas sociales (como las ‘misiones’) para

conseguir el apoyo social necesario (Rojas, 2014). En línea con esto, se esforzó por asegurarse el apoyo del ejército promocionando solamente a aquellos oficiales cuya fidelidad era incuestionable. También impidió la entrada al servicio militar a las personas no comprometidas con la revolución (Myers, 2017).

Estas actuaciones económicas y sociales generaron gran división social. Por un lado, quedaron aquellos que, beneficiados por sus políticas sociales, decidieron apoyarle. Por otro lado, quienes se vieron perjudicados por la pérdida de libertades económicas y fueron conscientes de la peligrosa acumulación de poder que llevó a cabo. Estos últimos lideraron protestas y partidos políticos con apoyo insuficiente, aunque creciente, para hacer frente a Chávez y a sus políticas (Arcagni y Hortiguera, 2018).

En este contexto, Chávez murió de cáncer en 2013 y le sucedió Nicolás Maduro, tal y como el propio Chávez había designado antes de su fallecimiento. Maduro había sido ministro de Asuntos Exteriores durante algunos años (CNN, 2018). Después de unas semanas como Presidente Interino, Maduro ganó en las elecciones con el 50,7% de los votos. Este resultado fue muy ajustado con su principal contrincante, Henrique Capriles (sólo por 2%). La oposición nunca aceptó como legítimas estas elecciones por considerar que había habido fraude durante el proceso. Este sólido rechazo desde el comienzo ha debilitado en todo momento la legitimidad del proyecto político de Maduro (Myers, 2017).

Desde un punto de vista económico, el comienzo del mandato de Maduro coincidió con un periodo de considerable bajada de precios del petróleo. Esto contribuyó a que las reservas del país decrecieran considerablemente y que fuera necesario endeudarse cada vez más alcanzando altos niveles de déficit público. El déficit se veía acentuado no sólo por la reducción en los ingresos económicos del petróleo o por los intereses de la deuda sino también por el elevado gasto público en políticas sociales, que seguía siendo muy alto con el objetivo de conseguir el apoyo necesario para seguir en el poder. Poco a poco, esta situación derivó en una profunda crisis económica caracterizada por la inflación, el desempleo y la escasez de bienes básicos. Ninguna de las acciones de Maduro para tratar de aliviar la situación (devaluación de la moneda, programas de austeridad y controles de precios, entre otros) funcionó. Estos problemas económicos se vieron aún más acentuados con las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos (Arcagni y Hortiguera, 2018).

Desde un punto de vista político y social, las protestas contra el régimen de Maduro por su incapacidad de enfrentar los problemas de la crisis económica y por su creciente carácter autoritario no tardaron en aparecer. En 2014 tuvieron lugar importantes oleadas de protestas contra el régimen. La respuesta de Maduro a estas protestas fue la represión: la violencia policial contra los manifestantes (en la mayoría de los casos desarmados) terminó con más de 30 fallecidos y más de 1.500 personas detenidas. Además, Maduro continuó con la consolidación de su autoritarismo encarcelando a algunos de los principales líderes de la oposición como Leopoldo López (Stuenkel, 2017).

En 2015, el rechazo de la población al gobierno de Maduro se materializó en la victoria de la Mesa de Unidad Democrática (MUD) en las elecciones parlamentarias para la Asamblea Nacional. La MUD (una coalición de partidos políticos venezolanos en la oposición) ganó dos tercios de la cámara y, en consecuencia, supuso el fin del control del PSUV en el órgano. Sin embargo, desde entonces el gobierno de Maduro llevó a cabo acciones para limitar la capacidad de actuación de la oposición en la Asamblea Nacional hasta llegar a disolverla en 2017 (Arcagni y Hortiguera, 2018). Estas actuaciones autoritarias desencadenaron nuevas revueltas sociales a las que el gobierno, de nuevo, respondió con violencia y represión resultando en un alto número de personas fallecidas y encarcelados (Arcagni y Hortiguera, 2018). Desde entonces, el creciente autoritarismo de Maduro junto con la agudización de la crisis económica y social han derivado en la grave situación actual (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2019).

Desde una perspectiva internacional, Venezuela ha sido relegada progresivamente a una situación de relativo aislamiento. Desde el comienzo del liderazgo de Chávez, el país latinoamericano se alejó significativamente de Estados Unidos y acercó posturas con países como Cuba, China y Rusia. Esta tendencia se mantuvo y acentuó con Maduro, hasta el punto de que sistema financiero venezolano ha recibido numerosas y cuantiosas sanciones por parte de Estados Unidos (Sánchez Uribarrí, 2015).

Otros países como Canadá o algunos Estados en el Sur de América se han unido a estas sanciones, complicando aún más la recuperación en el corto y medio plazo de Venezuela. También ha perdido importantes aliados en la región como Brasil o Chile, enfocados en sus propios problemas internos. Asimismo, ha aumentado las tensiones con Colombia por el creciente comercio transfronterizo ilegal, que es motivado principalmente por la escasez en la que viven los venezolanos (Sánchez Uribarrí, 2015).

Además, las organizaciones internacionales a las que pertenece Venezuela no han sido capaces de mediar de manera efectiva para aliviar la crisis en el país a pesar de que han condenado determinadas actuaciones del gobierno de Maduro. Por ejemplo, Mercosur suspendió a Venezuela como miembro en 2016 como forma de presión al gobierno, pero esta acción no ha tenido éxito, al menos en el corto plazo (Buxton, 2018).

Desde el comienzo del gobierno de Maduro se han acentuado determinadas tendencias hasta llegar a la situación actual, que puede considerarse de crisis humanitaria. Con el paso del tiempo, ha ido disminuyendo la salud de los venezolanos por la fragilidad y precariedad del sistema sanitario, el acceso a medicinas es cada vez más limitado y el número de personas con acceso a suficiente comida para mantener los niveles mínimos de ingesta diaria es cada vez más bajo. Asimismo, el gobierno ha seguido aumentando el poder del ejército para militarizarse y Venezuela se ha convertido en uno de los países más violentos del panorama internacional. Esta violencia está, en gran parte, protagonizada por la policía y cuerpos de seguridad contra la propia población. Además, la delincuencia, los saqueos y los linchamientos se han convertido en el día a día de los venezolanos que están cada vez más divididos (Sánchez Uribarri, 2015).

Esta grave situación que, tal y como refleja este apartado, se ha ido fraguando con el paso de los años, alcanza un punto de máxima tensión en la actualidad, particularmente en los primeros meses de 2019. El agravamiento de la crisis comienza cuando Juan Guaidó, presidente electo de la Asamblea Nacional controlada por la oposición, se proclama en enero presidente interino de Venezuela frente al gobierno considerado ilegítimo de Maduro. Muchos gobiernos a nivel internacional han reconocido a Guaidó como presidente interino. Entre ellos, los ejecutivos de varios Estados Latinoamericanos, Estados Unidos o la Unión Europea. Así, los primeros meses de 2019 se caracterizan por un incremento de la violencia en Venezuela, con graves enfrentamientos entre el gobierno de Maduro y la oposición. En el ámbito internacional, la crisis también se ha intensificado y ha resultado en un mayor aislamiento del país latinoamericano y ha habido incluso referencias a una posible intervención militar en el país (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2019).

En conclusión, a pesar de que Venezuela era uno de los países de mayores posibilidades de América Latina, rico en reservas de petróleo y receptor de inmigrantes, la situación actual difiere mucho de las expectativas que podrían existir hace varias décadas. La combinación de la mala gestión de los ingresos generados por la venta del petróleo y la

debilidad y corrupción de las estructuras democráticas han ido desencadenando, con el paso de los años, una profunda crisis a nivel político, económico y social. Todo ello deriva en la situación actual de profunda crisis humanitaria de la que los venezolanos tratan de huir para garantizar su supervivencia.

3. METODOLOGÍA DEL TRABAJO Y OBJETIVOS

El objetivo general de este trabajo es determinar cuál debe ser la respuesta internacional a la crisis migratoria venezolana. Este objetivo se concreta, a su vez, en dos partes: primero, identificar quién tiene la responsabilidad de responder y, segundo, estudiar quién y cómo debe hacerlo para que la respuesta sea eficiente.

Para alcanzar este objetivo general, el trabajo se divide en dos grandes bloques: primero, el marco teórico y, segundo, un análisis de caso de la respuesta internacional a la crisis. En el marco teórico se aplica la técnica de revisión de literatura con el objetivo de construir el enfoque desde el que se realiza el análisis. Está dividido en dos partes. En la primera parte, se define el concepto de seguridad, se identifican las distintas formas de amenaza a la misma y se estudia el nexo entre seguridad y migración desde un punto de vista teórico. En la segunda parte, se identifica quienes son teóricamente los encargados de garantizar la seguridad en el marco del principio internacional de Responsabilidad de Proteger. Además, en este segundo apartado también se define el papel que, teóricamente, desempeñan los distintos actores en el ámbito internacional.

La segunda parte del trabajo es un análisis de caso de la situación en Venezuela, los flujos migratorios derivados de ella y la respuesta internacional a nivel estatal, regional y global desde 2017. Este análisis empírico consta, a su vez, de dos secciones que corresponden a las dos cuestiones en las que se divide el objetivo general. La primera parte describe la situación en Venezuela y los consecuentes flujos migratorios. El objetivo en este apartado es ofrecer la evidencia empírica necesaria para determinar, en diálogo con el marco teórico, si existe o no responsabilidad de proteger por parte de la comunidad internacional.

La segunda parte del análisis de caso corresponde al estudio empírico de la respuesta que la comunidad internacional está dando a la crisis. En esta sección, se distinguen y analizan por separado la respuesta a nivel estatal, regional y global. El objetivo en esta sección es ofrecer evidencia empírica para discutir quién y cómo ha de actuar para que la respuesta sea eficiente.

La información empleada para el análisis empírico es de carácter secundario y las fuentes de dicha información son, en todos los casos, oficiales. Esto quiere decir que, al aplicar la técnica documental en la recogida de datos, se utiliza únicamente la información proporcionada y validada por organismos oficiales en la gestión de la crisis. Esto incluye

organismos a nivel estatal, regional y global, y son, principalmente, gobiernos y organizaciones internacionales.

El horizonte temporal del análisis empírico se extiende desde 2017, que es cuando comienza la crisis, hasta los primeros meses de 2019. El limitado plazo de tiempo estudiado y su cercanía con el momento en el que se realiza la investigación puede suponer una limitación para la validez de las conclusiones obtenidas en el trabajo.

Por su parte, el análisis de la respuesta a nivel estatal se centra en Colombia y Brasil. La elección de estos dos países se debe fundamentalmente a que están en la frontera con Venezuela y constituyen las principales vías de salida del país para migrantes y refugiados. Guyana, el tercer país fronterizo con Venezuela, es excluido del análisis porque los flujos migratorios a través de esta frontera no son significativos (Ellis, 2017). Además, la elección de estos países también se apoya en la relevancia de ambos en la gestión de la crisis: Colombia porque es el principal receptor de migrantes y refugiados venezolanos (ACNUR, 2018) y Brasil porque es líder en la región. Además, en general, los países latinoamericanos están adoptando posturas relativamente similares ante la crisis (Selee et al., 2019). Por consiguiente, las conclusiones obtenidas para Brasil y Colombia podrán ser, en algunos casos, extrapolables a la actuación de otros Estados de la región.

El análisis de la respuesta a nivel regional se centra en varias organizaciones internacionales y formas informales de regionalismo. Por su parte, el estudio de la respuesta global se centra en el papel asumido por la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y por la Organización de Naciones Unidas (ONU) a través de ACNUR. Las organizaciones internacionales analizadas en la respuesta regional y global son elegidas para este trabajo porque, después de un análisis documental intensivo, se consideran las más relevantes en la gestión de una crisis de esta naturaleza.

La descripción de la metodología permite identificar algunas de las potenciales limitaciones de este trabajo. En primer lugar, el trabajo se basa en el análisis exhaustivo de un solo caso y, en consecuencia, no se puede asumir que las conclusiones obtenidas son absolutas o generalizables. En segundo lugar, el análisis de las respuestas a nivel estatal, regional y global no es exhaustivo, es decir, se han estudiado sólo algunos casos. Por tanto, no sólo se excluyen factores que pueden influir, sino que, además, existe la posibilidad de cierto sesgo en la selección de los países y organizaciones. Así, las

actuaciones analizadas no son plenamente representativas de la situación y, en consecuencia, las conclusiones alcanzadas no tienen, en ningún caso, carácter absoluto.

En tercer y último lugar, el horizonte temporal del análisis de este trabajo es muy limitado, además de muy cercano en el tiempo. Por consiguiente, existe la posibilidad de que las conclusiones respondan a realidades circunstanciales y, como resultado, no sean válidas en el medio y largo plazo. Sin embargo, y a pesar de las tres limitaciones identificadas, la metodología del trabajo ofrece la validez necesaria para contribuir al conocimiento de la crisis migratoria venezolana e identificar formas eficientes en su gestión.

4. MARCO TEÓRICO

En esta sección se construye el enfoque teórico desde el que se va a analizar la situación existente en Venezuela, la crisis migratoria derivada de ella y la respuesta internacional para responder al doble propósito del trabajo. Este es identificar quién tiene la responsabilidad de reaccionar y quién y cómo debe hacerlo para dar una respuesta eficiente.

Para ello, el marco teórico consta de dos partes. En la primera de ellas, se profundiza sobre el concepto de seguridad desde un punto de vista teórico y, en la segunda parte, se identifican qué actores son los responsables, desde un punto de vista teórico, de garantizar la seguridad.

En la primera parte del marco teórico, se define el concepto de seguridad, se identifican las distintas formas de amenaza a la seguridad y se estudia el nexo entre seguridad y migración. El objetivo de esta parte es ofrecer la base teórica para determinar qué tipos de amenazas a la seguridad sufren los venezolanos y, a partir de ello, contribuir a responder al primer objetivo del trabajo de determinar quién tiene responsabilidad de reaccionar ante la crisis.

La segunda parte del marco teórico se centra en determinar los diferentes roles de los actores internacionales en la función de garantizar la seguridad. Se estructura en tres partes. En la primera parte se describe la doctrina internacional de la Responsabilidad de Proteger que es el marco desde el que se va a responder al primer objetivo de quién tiene la responsabilidad de actuar frente a la crisis migratoria venezolana.

A continuación, y dentro del marco de la Responsabilidad de Proteger, se identifican los principales actores en el ámbito internacional a nivel estatal, regional y global y se describen sus funciones. El objetivo en esta parte es entender cuál es el rol que, teóricamente, desempeña cada actor para poder utilizarlo como base para el análisis de la respuesta que se está dando a la crisis venezolana. Así, aquí se presenta la base teórica para responder al segundo propósito del trabajo de identificar cómo debería ser la respuesta para que ésta fuera eficiente.

Por último, el marco teórico recoge las características del regionalismo en Latinoamérica. Esto permite entender el funcionamiento de las organizaciones y acuerdos en la región

con el objetivo de ofrecer el marco necesario para entender la respuesta que se ha dado a la crisis migratoria venezolana a nivel regional

4.1 SEGURIDAD

La seguridad es, en su sentido más estricto, la ausencia de inseguridad y amenazas (Tadjbakhsh, 2005). Sin embargo, si se intenta profundizar en el concepto de seguridad, se hace evidente que éste no tiene un significado independiente, sino que está relacionado con la visión individual y social del sistema de valores. En consecuencia, hay diversas definiciones de seguridad según cada autor y perspectiva. Una definición que engloba muy bien las distintas perspectivas teóricas es la ofrecida por Wolfers en 1962. Este autor identifica dos partes en el concepto de seguridad: el objetivo y el subjetivo. La parte objetiva se refiere a la ausencia de amenazas a los valores adquiridos y el componente subjetivo hace referencia a la ausencia de miedo a que estos valores sean atacados (Brauch, 2005).

4.1.1 Seguridad Humana

En este trabajo, se entiende seguridad desde la perspectiva de la seguridad humana que es el concepto asumido por la ONU desde 1994. Esta nueva visión de la seguridad se empezó a fraguar en los años de la Posguerra Fría, años 70 y 80, en los que la aparición y el desarrollo de nuevos factores que amenazaban a la seguridad hicieron necesario un nuevo marco para el estudio de ésta (Werthes y Härtig, 2007). Esta nueva perspectiva traslada el foco de la seguridad del Estado a la persona (Gómez y Gasper, 2013).

Así, esta perspectiva centra la seguridad en proteger las libertades vitales del hombre (Ispas, Cîrdei y Negoescu, 2011). En la definición del concepto, se identificaron tres conjuntos de libertades que suponen los pilares fundamentales de la seguridad humana. La primera es libertad para vivir sin miseria (*freedom from want*) que representa el derecho de vivir en ausencia de pobreza y deprivación (Werthes y Härtig, 2007). Por tanto, incluye factores como el empleo, la comida o la salud. El segundo pilar está basado en la libertad para vivir sin miedo (*freedom from fear*) e implica la protección ante conflictos y violaciones de los derechos humanos. El tercer pilar se refiere a la libertad para vivir en un entorno libre de riesgos y desastres naturales (*freedom from hazard impact*). Entre las protecciones de este tercer tipo de libertades se encuentra el cuidado del hábitat y los medios de vida de las distintas poblaciones (Brauch, 2005). Por tanto, la

seguridad humana intenta garantizar la calidad de vida y no sólo la simple supervivencia (Tadjbakhsh, 2005).

En base a estos tres pilares, el concepto de seguridad humana introducido por la ONU en 1994 consta de siete elementos o formas de seguridad:

- Seguridad económica: garantía de ingreso mínimo.
- Seguridad alimentaria: acceso a comida.
- Seguridad medioambiental: acceso a recursos naturales como el agua, el aire o la tierra libres de contaminación.
- Seguridad personal: protección frente amenazas y violencia física.
- Seguridad colectiva: preservación de la identidad cultural.
- Seguridad política: protección de los derechos y libertades fundamentales. (Ispas et al, 2011).

Por tanto, la seguridad humana va más allá del enfoque tradicional centrado en amenazas militares al Estado y aboga no sólo por la protección sino también el empoderamiento de cada persona (Ispas et al., 2011). Por esta razón, las políticas de seguridad humana se consideran complementarias e interdependientes a las políticas de desarrollo humano (Gómez y Gasper, 2013).

Además, la seguridad humana implica un enfoque integral y multidimensional que permite respuestas adaptadas al contexto específico al que se dirigen. Además, los enfoques de seguridad humana desarrollan respuestas no sólo reactivas sino también, y especialmente, de prevención centradas en las raíces de las crisis y en el contexto concreto al que hacen frente (Gómez y Gasper, 2013). El concepto de seguridad humana también permite entender que el propio Estado intentando garantizar la seguridad puede tener efectos negativos en la misma (Tadjbakhsh, 2005).

En consecuencia, el concepto de seguridad humana es indudablemente muy completo y flexible porque incluye todas las posibles raíces de las inseguridades en el mundo (Tadjbakhsh, 2005). Aborda amenazas que antes pasaban desapercibidas y aprovecha la interrelación de dichos riesgos para atenderlos de manera conjunta (Fukuda-Parr, 2003). Este carácter integral y multidimensional es, al mismo tiempo, el mayor inconveniente de la seguridad humana. Esto es porque al incluir tantos factores es muy complicado que todos ellos sean considerados y es muy difícil priorizar unos sobre otros. Esto dificulta la gestión de la seguridad humana (Werthes y Härtig, 2007). Además, el concepto de

seguridad humana desagrega en múltiples factores asuntos que antes constituían la misma amenaza. En consecuencia, existe solapamiento entre unas amenazas y otras, y el tratarlas de manera independiente puede resultar ineficiente (De Lombaerde y Norton, 2009).

4.1.2 Nuevas amenazas a la seguridad

Como consecuencia de la adopción del concepto de seguridad humana como marco para el estudio de la seguridad se identifican nuevas amenazas a la misma. Entre estas nuevas amenazas se encuentran todas aquellas que van más allá de la seguridad militar del Estado y que hacen referencia no sólo a la seguridad internacional sino también a la nacional (Ispas et al., 2011). En este apartado, se identifican y describen estas nuevas amenazas.

Una forma de clasificar estas nuevas amenazas es a través de las siguientes cuatro categorías propuestas por Tadjbakhsh (2005): socioeconómicas, personales, medioambientales y políticas. En primer lugar, entre las amenazas socioeconómicas destacan todas aquellas que tienen que ver con el empleo, los niveles de salario y el acceso a los servicios públicos (principalmente, salud y educación). En esta categoría se encuentran también las distintas formas de violencia y los factores que conducen al subdesarrollo. Entre ellos, la pobreza, el hambre y las enfermedades. Asimismo, esta categoría integra las amenazas relacionadas con la comida. Con respecto a ella, la seguridad alimentaria implica no sólo que haya comida disponible, sino también que ésta se ofrezca a precios asequibles para la población (Brauch, 2005; Tadjbakhsh, 2005).

En segundo lugar, las amenazas a la seguridad personal incluyen la violencia y los miedos a que los derechos individuales estén en peligro (perder acceso a servicios sanitarios públicos o perder el trabajo). Este tipo de amenazas pueden emanar del propio Estado (empleo de torturas en el sistema penal), de la acción de otros Estados o del terrorismo nacional e internacional. También incluye la violencia callejera, doméstica y contra uno mismo, como el suicidio o el consumo de drogas (Brauch, 2005; Tadjbakhsh, 2005).

Entre las amenazas medioambientales destacan la degradación medioambiental, los desastres naturales y humanos y el mal uso de los recursos naturales. Todos estos factores son importantes amenazas en la medida en que aumentan la vulnerabilidad de las personas con, por ejemplo, contaminación o escasez de recursos básicos como agua y comida (Brauch, 2005; Tadjbakhsh, 2005).

Por último, entre las amenazas políticas se incluyen no sólo las violaciones a los derechos humanos y civiles o la violencia en los conflictos armados, sino también el comportamiento corrupto e irresponsable de los sistemas públicos de cada país. Entre estos últimos destacan la corrupción, el sistema judicial deficiente o las ineficiencias en la aplicación de la ley. En esta categoría también se encuentran las amenazas a la democracia y las discriminaciones hacia comunidades étnicas y raciales (Brauch, 2005; Tadjbakhsh, 2005).

Finalmente, es importante destacar algunas de las características de estas nuevas amenazas. En primer lugar, estos factores amenazan a la seguridad humana a través de los diferentes niveles de las estructuras económicas, políticas y sociales de los países (Martin y Obradovic, 2013). En segundo lugar, todas las distintas formas de amenaza están interconectadas e interrelacionadas entre sí. En consecuencia, cada una de estas amenazas puede ser la causa de que surjan las otras. Esto hace que sea difícil establecer una jerarquía de importancia entre las distintas amenazas ya que todas son de gran relevancia. En tercer lugar, la globalización y difusión de las fronteras contribuyen a que muchas de estas amenazas tengan un carácter transnacional. Por consiguiente, el surgimiento de estas amenazas en un país concreto se puede extender fácilmente a nivel regional e incluso global (Tadjbakhsh, 2005).

4.1.3 Seguridad y migración

Este trabajo se centra en la respuesta que los países de la región están dando a la crisis migratoria y de refugiados en Venezuela y, por esta razón, en este apartado se explica cómo afecta la migración a la seguridad. La migración es considerada una amenaza a la seguridad tanto desde la perspectiva de seguridad tradicional como desde el punto de vista de la seguridad humana (Huysmans y Squire, 2009).

Desde la perspectiva de la seguridad tradicional, la migración se entiende como una amenaza para los países destinatarios de los flujos migratorios. Esto se debe a cuestiones como la posibilidad de los migrantes de convertirse en actores políticos violentos, los potenciales efectos negativos que la entrada de migrantes puede tener en la cohesión social o la insuficiente disponibilidad de trabajo para todos, nativos y migrantes (Huysmans y Squire, 2009). Estas son algunas de las amenazas asociadas tradicionalmente con la migración.

Sin embargo, no hay consenso en que estas amenazas se produzcan siempre, sino más bien en los casos en los que el país destinatario se encuentra en situación de debilidad e inestabilidad política y económica (Adamson, 2006). En cualquier caso, es decir, independientemente de que las amenazas asociadas a la migración sean o no reales, la protección de las fronteras siempre ha supuesto (y sigue haciéndolo) una parte integral de la soberanía de los Estados. Ellos son los únicos encargados en determinar quién puede entrar o salir de su territorio (Vietti y Scribner, 2013).

Por su parte, la perspectiva de seguridad humana centra la cuestión de la migración en la protección de las personas involucradas. Por tanto, esta perspectiva pone el foco en los migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados, así como las víctimas de las redes de tráfico humano, en lugar de centrarse en la seguridad de los Estados (Huysmans y Squire, 2009).

Por consiguiente, la perspectiva tradicional de seguridad pone el foco en las amenazas que derivan de la migración, es decir, en las consecuencias de los flujos migratorios. Por su parte, la seguridad humana se centra en las amenazas que generan la migración, esto es, las causas que llevan a las personas a querer abandonar sus países.

El distinto foco de estas dos perspectivas resulta en diferentes formas de responder a los fenómenos migratorios. La perspectiva de seguridad tradicional resulta en mecanismos de protección transfronteriza frente a las migraciones irregulares. En los últimos años, muchos Estados han incrementado la cantidad de recursos destinados al fortalecimiento de las fronteras frente a la migración (Vietti y Scribner, 2013). Otra forma de protección del Estado destinatario frente a las migraciones es a través de las distintas formas de regulación del estatus legal de los recién llegados. Esto es si se favorece o, por el contrario, se limita la integración de los migrantes en la sociedad a través de permisos de trabajo y acceso a los servicios esenciales, entre otros (Selee et al., 2019).

En general, se entiende que establecer restricciones legales a la entrada de migrantes no resulta en la reducción del total de inmigrantes sino sólo en la disminución de las personas que entran de manera legal. En consecuencia, el levantamiento de barreras a la migración se asocia con incrementos en la inmigración irregular y esto favorece el desarrollo de la economía sumergida y de distintas formas de crimen (especialmente, el desarrollo de redes de tráfico humano). Por tanto, regularizar la entrada y el estatus legal de los inmigrantes permite que los flujos migratorios tengan efectos positivos en el país de

acogida. Esta política de puertas abiertas se suele hacer permitiendo la participación de los migrantes en el mercado laboral y facilitando su acceso a los servicios sociales básicos (Selee et al., 2019).

Por su parte, la respuesta basada en la perspectiva de seguridad humana tiene dos ejes. Por un lado, pretende proteger a los migrantes en origen, tránsito y destino y, por otro, trata de abordar las causas fundamentales que conducen a la migración, especialmente en los casos en los que es forzada. Estas causas son precisamente las amenazas a la seguridad humana, ya descritas previamente. Entre ellas, destacan como principales desencadenantes de la migración las amenazas de carácter económico (como la pobreza, ausencia de oportunidades laborales dignas o explotación), las de carácter político (como la incapacidad de hacer oír los propios intereses o el escaso desarrollo democrático y judicial), o las violaciones de derechos humanos en el país de origen (Vietti y Scribner, 2013). Por tanto, el enfoque de la seguridad humana pone el centro principalmente en atender las raíces de las crisis migratorias para prevenirlas o evitar su prolongación en el tiempo.

Así, la respuesta de los Estados vecinos a las crisis migratorias responde a estos dos enfoques. Por un lado, el enfoque humano genera la respuesta de los Estados de la región motivados por la responsabilidad de proteger a quienes se encuentran en situación de inseguridad. Por otro lado, el enfoque tradicional hace que los Estados actúen para evitar las consecuencias negativas que la masiva llegada de migrantes puede tener en su propio país y tratan de fomentar, en su lugar, sinergias positivas (Selee et al, 2019).

Por tanto, se puede considerar que los enfoques tradicional y humano de la seguridad ante la migración son complementarios y permiten entender la complejidad que supone la amenaza migratoria. Esto es porque las migraciones no sólo constituyen una amenaza a la seguridad en sí mismas, sino que son, al mismo tiempo, causa y consecuencia de otras formas de inseguridad.

Además, el carácter transnacional de las migraciones hace que la respuesta internacional, especialmente a nivel regional, sea de gran relevancia. Esto se debe a que el establecimiento de barreras a la migración en un país aumenta los flujos migratorios a otros países de la región. También aumenta la migración irregular. Por tanto, las crisis migratorias son, en todos los casos, crisis regionales y, en consecuencia, una gestión

eficiente de las crisis migratorias sólo se alcanza a través de la consulta y cooperación entre estados a nivel regional y global (Selee et al., 2019).

En efecto, a través de la cooperación internacional se puede lograr que las migraciones no supongan una amenaza sino, por el contrario, resulten en beneficios para todos los Estados involucrados (Adamson, 2006). Además, el diálogo regional es especialmente relevante dada la sólida relación que existe entre las migraciones y, la seguridad y desarrollo económicos, donde las potencias vecinas tienen gran influencia (Vietti y Scribner, 2013).

El último elemento clave en determinar la respuesta a las crisis migratorias y de refugiados es la consideración que los países de tránsito y destino dan a las personas que se desplazan. Esto es porque el ser de un tipo u otro (migrante, refugiado o solicitante de asilo, por ejemplo) determina en gran medida los permisos que se otorgan y, en consecuencia, su situación en el país de destino (Adamson, 2006).

La Agencia de Migraciones de la ONU define migración como cualquier persona que traslada su residencia de su país de origen a otro Estado. Por tanto, es migrante quien se desplaza; independientemente de cuestiones como el estatus legal, las causas del desplazamiento, la naturaleza voluntaria o involuntaria del traslado y la duración de la estancia en el país de destino (Edwards, 2016).

Esta definición proporcionada por la ONU no es utilizada a nivel estatal, sino que cada Estado tiene su propia definición de migrante (Adamson, 2006). Esto es importante porque, como consecuencia de que el concepto de migrante sea definido individualmente por cada país, cada Estado trata a los migrantes en base a sus propias normas y procesos nacionales (Edwards, 2016). Además, en la práctica generalmente se matiza que el migrante es la persona que se desplaza para mejorar su calidad de vida, pero que no tiene impedimentos fundados o amenazas a su seguridad que le impidan regresar a su país de origen (Edwards, 2016).

Por su parte, el término de refugiado es definido a nivel internacional en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951. Esta Convención define refugiado como una persona que huye de su país por miedo a ser perseguido con motivo de su raza, religión, nacionalidad, grupo social u opinión política. También se considera refugiado una persona que, por estos mismos motivos, no puede regresar a su país de origen por suponer un riesgo para su seguridad (ACNUR, 1951). Por tanto, el estatus de refugiado está

definido y protegido según la ley internacional, no sólo por la Convención de 1951 de la ONU y su sucesivo Protocolo de 1967, sino también por otros textos legales de carácter internacional (Edwards, 2016).

Así, la protección que se ha de garantizar a los refugiados viene definida a nivel internacional y no sólo a nivel nacional como ocurre con el estatus de los migrantes. Entre estas obligaciones de protección destaca la responsabilidad de evitar que los refugiados vuelvan a las circunstancias de inseguridad que motivaron su huida del país de origen. También se incluyen obligaciones como garantizar el acceso a procedimientos de asilo eficientes y justos, o la implementación de medidas que protejan, en el largo plazo, los derechos humanos fundamentales de los refugiados (Edwards, 2016).

Además, en el caso de Latinoamérica, diez Estados firmaron en 1984 la Declaración de Cartagena que recoge una amplia definición del concepto de refugiado. Se trata de una Declaración de carácter no vinculante que supone una guía para la protección que los gobiernos latinoamericanos ofrecen a los refugiados. Esta Declaración supone una ampliación del estatus de refugiado establecido en la Convención de las Naciones Unidas. Esto es porque considera refugiados a todas las personas que sean víctimas de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violaciones de los derechos humanos y de otras circunstancias que alteren seriamente el orden público (Taraciuk Broner, 2018). A pesar de no ser vinculante, esta Declaración se ha incorporado en las leyes de dieciséis Estados latinoamericanos que la emplean como base de sus políticas en la materia (Selee et al., 2019).

Por último, el solicitante de asilo es una persona que abandona su país por las mismas razones que un refugiado pero que está aún en proceso de obtener el estatus legal de refugiado. Por tanto, es un refugiado cuya condición de tal no ha sido, hasta ese momento, reconocida legalmente. La búsqueda de asilo está incluida entre los derechos humanos y, en consecuencia, toda persona debería tener la posibilidad de entrar en otro país como solicitante de asilo (Amnistía Internacional, 2019).

4.2 RESPONSABLES DE MANTENER LA SEGURIDAD

4.2.1 Responsabilidad de Proteger (R2P)

En este trabajo se analiza la seguridad internacional haciendo uso del marco proporcionado por la doctrina internacional de Responsabilidad de Proteger o R2P (*Responsibility to protect*). Este principio es, de alguna manera, la norma no vinculante

del sistema internacional (*soft international law*) que promueve la protección de la seguridad humana (Martin y Obradovic, 2013).

El origen de la doctrina de Responsabilidad de Proteger se encuentra en los graves conflictos civiles y étnicos que tuvieron lugar en la década de los 90. Concretamente en los conflictos de Somalia, Ruanda, Bosnia y Kosovo. En ese momento, se hace evidente que es necesario debatir el papel de la intervención humanitaria y definir las actuaciones que la comunidad internacional debe adoptar para proteger a las poblaciones en determinados conflictos (Fernandes, 2017).

Para ello, se creó la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía Estatal (CIISE) que, formada por académicos y políticos y liderada por Canadá, desarrolló los principios esenciales de la doctrina R2P. La idea fundamental sobre la que se basó la doctrina inicial, según el informe publicado en 2001, era que la soberanía del Estado supone también la responsabilidad de proteger a la propia población. Por consiguiente, se entiende que la garantía de esta seguridad constituye el límite de la soberanía estatal (Ziegler, 2016). De esta manera, la legitimidad de todo Estado está en su capacidad de proteger a los ciudadanos y, si esta seguridad no se garantiza, la comunidad internacional ha de intervenir para proteger a la población (Ispas et al., 2011). Además, este informe fue preparado con el objetivo claro de superar las controversias asociadas a la intervención humanitaria. Esto se refleja en el cambio del principio del “derecho a intervenir” a la “responsabilidad de proteger” (Fernandes, 2017).

La doctrina de R2P no fue asumida por la comunidad internacional hasta la Cumbre Mundial de 2005 de las Naciones Unidas cuando todos los países la aceptaron por unanimidad. Así, aprobaron por consenso un documento basado en el informe del CIISE, pero con importantes modificaciones para que contara con el apoyo de todos los Estados (Fernandes, 2017). Después, la doctrina fue fortalecida como guía y norma de actuación en la ONU gracias a la publicación de un informe del Secretario General Ban Ki-moon sobre cómo implementarla (Martin y Obradovic, 2013).

La idea básica sobre la que se apoya la doctrina de la Responsabilidad de Proteger es que la soberanía no es absoluta sino contingente, sujeta a si se está garantizando o no la seguridad de la población (Pandiaraj, 2016). La doctrina de la Responsabilidad de Proteger se basa en tres responsabilidades y tres pilares fundamentales. Las tres responsabilidades son las siguientes. Primero, los Estados han de evitar conflictos

violentos y violaciones de los derechos humanos en su territorio y tienen que animar al resto de países a que actúen igual. Segundo, los Estados han de reaccionar ante las posibles violaciones de derechos humanos que ocurran en otros países a través de intervenciones políticas, económicas y militares como última opción. Tercero, los países tienen la obligación de reconstruir las condiciones de vida adecuadas en los territorios que hayan sido gravemente dañados por conflictos internos o intervenciones militares (Werthes y Härtig, 2007). En definitiva, las tres responsabilidades implican la obligación de prevenir, reaccionar y reconstruir (Fernandes, 2017).

Estas tres responsabilidades se cumplen siguiendo los tres pilares presentados a continuación. Primero, cada Estado tiene la responsabilidad de proteger a su propia población de genocidio, crímenes de guerra, limpiezas étnicas y crímenes contra la humanidad, entre otros. Segundo, la comunidad internacional en todas sus formas (es decir, organizaciones regionales, la ONU, el sector privado y la sociedad civil) han de ayudar y motivar a los Estados para conseguir este objetivo de protección (Ziegler, 2016).

Tercero, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos y humanitarios necesarios para proteger a las poblaciones de este tipo de crímenes. En esta responsabilidad siempre han de utilizarse todos los medios pacíficos posibles antes de recurrir a intervenciones militares (Ziegler, 2016). Es decir, toda forma de intervención con el uso de la fuerza sólo es permitida como último recurso y, además, necesita de la aprobación del Consejo de Seguridad. Por consiguiente, está sometida al poder de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo (Fernandes, 2016).

Es importante destacar que esta doctrina adoptada por la ONU en 2005 no es jurídicamente vinculante según la ley internacional. Tampoco hay ningún tratado internacional posterior que obligue a los Estados en materia de Responsabilidad de Proteger. Esta doctrina supone, a grandes rasgos, la reformulación en términos políticos de una serie de normas y principios que ya existían con anterioridad en el ámbito internacional. Es decir, la aprobación de la doctrina no introduce nuevas obligaciones legales ni cambios en la ley internacional (Pandiaraj, 2016).

Además, esta doctrina de la Responsabilidad de Proteger es muy controvertida y ha estado constantemente sometida a debate desde su introducción en 2005. Son varias las críticas que se le aplican. En primer lugar, se señala que es un concepto muy ambiguo: no está claro cómo se conceptualiza, entiende e interpreta la idea de soberanía. Esto es, entre otras

cosas, porque las circunstancias concretas en las que la intervención es aceptable no están claramente definidas (Ziegler, 2016). Además, también existe ambigüedad en quién ha de determinar el concepto de soberanía y quién ha de intervenir en los casos concretos (Pandiaraj, 2016).

La segunda gran crítica es que el principio de Responsabilidad de Proteger legitima la tendencia de las potencias occidentales a intervenir en otros Estados haciendo uso de argumentos humanitarios, pero respondiendo en realidad únicamente a sus propios intereses estatales. Esta desconfianza de los Estados no occidentales al uso que las grandes potencias pueden dar a este principio ha obstaculizado en gran medida su consolidación en el ámbito internacional (Fernandes, 2016). Asimismo, esta crítica argumenta que la doctrina de Responsabilidad de Proteger es, de alguna manera, la reencarnación de la intervención humanitaria y, por tanto, será usada de la misma manera por los poderes occidentales (Pandiaraj, 2016).

Otra importante crítica es que la decisión de intervención militar tiene que ser aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU y, por tanto, está sujeto al poder de veto de sus cinco miembros permanentes. Esto puede resultar en que no se tomen actuaciones decisivas en determinadas circunstancias simplemente porque se prioricen los intereses geopolíticos de los miembros permanentes antes que las necesidades humanitarias (Pandiaraj, 2016). La última crítica que destacar es que es una doctrina preparada para reaccionar ante situaciones extremas y no incluye modelos de actuación ante situaciones menos dramáticas, pero igualmente graves para la seguridad de las poblaciones (Fernandes, 2016).

Sin embargo, esta doctrina también tiene aspectos positivos. Entre ellos destaca que se diferencia de la perspectiva unidimensional de la intervención humanitaria en que plantea el uso de la fuerza como última opción después del fracaso de medidas diplomáticas y económicas. Además, la R2P es positiva en tanto que aspira a anteponer los intereses de las personas antes que los objetivos de los actores internacionales. Por último, este principio internacional también apoya, de alguna manera, la soberanía de los Estados más débiles al ofrecerles asistencia de la comunidad internacional para garantizar la protección sus poblaciones (Ziegler, 2016).

4.2.2 Actores a nivel estatal, regional y global

Tradicionalmente en las relaciones internacionales, se identificaba a los Estados como los responsables únicos de garantizar la seguridad de sus ciudadanos (Pisleag, 2016). Sin embargo, en la actualidad se entiende que el Estado es insuficiente para garantizar la seguridad humana y, por consiguiente, es necesaria la participación de otros muchos actores, tanto estatales como no estatales. Por tanto, el Estado pierde su monopolio como garantía de seguridad (Brauch, 2005). En este apartado, se exponen los actores y sistemas que a nivel estatal, regional y global trabajan por garantizar la seguridad.

La principal razón por la que se han multiplicado los actores necesarios para garantizar la seguridad humana es la diversificación y globalización de las amenazas (Fukuda-Parr, 2003). Así, entre los responsables de la seguridad humana a nivel estatal, regional y global se encuentran los Estados, las organizaciones internacionales (como las organizaciones multilaterales de Estados soberanos), las grandes corporaciones o las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), entre otros (Pisleag, 2016). Por tanto, los actores no estatales son amenazas y proveedores de seguridad al mismo tiempo (Krahmann, 2005).

En definitiva, el sistema de seguridad actual está formado por una red de actores nacionales, regionales y globales que actúan a diferentes niveles para hacer frente a la multidimensionalidad de las amenazas y basándose en la cooperación y solidaridad global (Fukuda-Parr, 2003).

Este trabajo se centra únicamente en la respuesta a las amenazas de seguridad que dan los Estados, ya sea directamente o a través de su participación en organizaciones o acuerdos internacionales. Por tanto, no se analiza el papel de los actores no estatales en la seguridad. Sin embargo, es importante destacar, entre los actores no estatales que trabajan por la seguridad, la labor de las ONG. Éstas ofrecen seguridad desarrollando labores de ayuda humanitaria, creando foros de diálogo para la reconciliación en los conflictos o haciendo *lobby* a los gobiernos para promover determinadas acciones, entre otras maneras. Se considera que la labor de las ONG es de gran relevancia porque no siguen el interés de un único Estado o actor, trabajan en el ámbito internacional sin verse afectadas por las fronteras y apoyan las actuaciones pacíficas y constructivas de los Estados (Krahmann, 2005).

Tal y como se ha señalado, este trabajo se centra en la respuesta que dan los Estados a las amenazas a la seguridad, tanto a nivel individual como colectivamente a través de la

participación en organizaciones internacionales o tratados a nivel regional o global. A continuación, se presenta el rol que desempeña cada una de estas formas de intervención en el ámbito internacional.

Como parte de la respuesta estatal, cada gobierno tiene una triple obligación en sus territorios: evitar conflictos políticos violentos, erradicar la pobreza en el ámbito socioeconómico y defender la calidad democrática y los derechos civiles y políticos. El Estado ha de promocionar estos tres pilares conjuntamente ya que están estrechamente interrelacionados (Fukuda-Parr, 2003). La idea fundamental es que los Estados han de trabajar por la seguridad humana como un bien público que le corresponde a su población (Martin y Obradovic, 2013). Otra manera de defender la seguridad nacional es a través la integración y participación de los Estados en las organizaciones internacionales (Pisleag, 2016).

Por su parte, la comunidad internacional, especialmente otros Estados y las organizaciones internacionales, tienen la responsabilidad de apoyar fortalecer las capacidades de los gobiernos en su tarea de garantizar la seguridad (United Nations, 2016). Esto se refleja claramente en los principios de la Responsabilidad de Proteger (Martin y Obradovic, 2013). Dentro de los regímenes internacionales que promueven la seguridad es importante distinguir entre organizaciones o agencias y acuerdos o tratados. Se diferencian entre sí fundamentalmente por su nivel de formalidad (Tavares, 2014).

Las organizaciones internacionales poseen personalidad legal y tienen una estructura organizacional determinada, con órganos de actuación y decisión claramente definidos (Tavares, 2014). Las organizaciones internacionales son el resultado de la integración y tienen carácter estructural, supranacional y multisectorial (De Lombaerde y Norton, 2009). Por su parte, los acuerdos internacionales son una agrupación de Estados que tienen un objetivo común y se comprometen a una serie de premisas que cada Estado aplica individualmente en su ámbito estatal. Además, los países agrupados por acuerdos o tratados no tienen un pacto constitucional ni un secretariado (Tavares, 2014; Krahmman, 2005). Por tanto, son acuerdos *ad hoc*, intergubernamentales y de ámbito sectorial (De Lombaerde y Norton, 2009).

En general, las acciones y decisiones definitivas son más fáciles de alcanzar en el marco de las organizaciones internacionales que en el contexto de acuerdos o tratados. Esto es porque los primeros suponen la integración, tienen sistemas más eficientes para evitar

conflictos en las negociaciones y cuentan con los recursos suficientes para sus funciones (De Lombaerde y Norton, 2009)

Las organizaciones y acuerdos internacionales tienen varios aspectos positivos en la gestión de la seguridad cuando son comparados con la actuación a nivel nacional. En primer lugar, su ámbito de actuación es internacional. Esto les permite hacer frente a amenazas transnacionales que un Estado individualmente no puede gestionar. En segundo lugar, supone la participación de varios Estados que cooperan en el marco de un acuerdo o delegan funciones a la organización. Esto permite la acumulación del *know-how* de los diferentes Estados y una mejor coordinación de todos los actores involucrados en la seguridad.

En tercer lugar, la participación de varios Estados permite el acceso a mayor cantidad de recursos y, en principio, una buena gestión de éstos ya que dicha gestión está sometida al control de varios países. Por último, los regímenes internacionales están basados en relaciones horizontales y en la negociación entre los Estados. Por su parte, las actuaciones de los gobiernos a nivel nacional son jerárquicas, aunque basadas en las decisiones democráticas (Krahmann, 2005).

De la misma manera, la gestión a nivel internacional de la seguridad también tiene algunos inconvenientes frente a la actuación nacional. La principal dificultad de los regímenes internacionales es que tienen que manejar los intereses divergentes de los diferentes Estados miembro. La ausencia de una autoridad central clara hace que las negociaciones se conviertan en una lucha constante por equilibrar la balanza de poder. De hecho, en muchos casos las organizaciones y acuerdos internacionales se caracterizan por tener una clara desigualdad estructural en sus mecanismos de toma de decisiones e implementación. Esto no es así en la gestión a nivel estatal ya que, en este caso, las decisiones son tomadas de manera consensuada (Krahmann, 2005). Además, algunos críticos también señalan que los regímenes internacionales no tienen los recursos necesarios para el volumen de operaciones a los que aspiran y carecen del conocimiento práctico necesario para lograr actuaciones eficientes (Krahmann, 2005).

Estos regímenes internacionales aparecen a nivel regional y global. Los sistemas regionales están adquiriendo gran importancia desde la década de los 90 porque se ha entendido que las dinámicas de poder y seguridad tienen lugar fundamentalmente a nivel regional. Así, se han iniciado muchas formas de integración regional no sólo en el plano

económico, sino también para la creación de espacios de seguridad común (Weiffen y Villa, 2017).

Las estructuras regionales tienen gran valor en la protección de la seguridad porque permiten a los Estados hacer frente a amenazas que no pueden gestionar individualmente. De alguna manera, permiten diversificar las fuentes de seguridad en la región. Además, permiten la cooperación entre Estados y esto mejora sus relaciones y, por consiguiente, la seguridad regional (Kusztal, 2017).

La respuesta regional es especialmente útil y necesaria en casos en los que la amenaza aparece en toda la región; la naturaleza del conflicto es fronteriza o tiene efectos negativos en otros Estados vecinos; o casos de flujos migratorios desestabilizadores en la región (De Lombaerde y Norton, 2009). Además, la cooperación regional también es el resultado natural del interés de los Estados en dialogar y entenderse en foros regionales que son expresión y reflejo de su identidad y cultura común (Kusztal, 2017).

En el ámbito global destaca el papel de la ONU y sus diferentes agencias. Su presencia global no es representativa de su capacidad efectiva de defender la seguridad. Esto es porque tiene importantes restricciones financieras, limitaciones en sus capacidades de gestión y ausencia de las fuerzas policiales y militares necesarias para actuar decisivamente en operaciones de seguridad (Knight, 2005). Sin embargo, la ONU sí supone un importante foro para la prevención y resolución pacífica de conflictos entre los Estados. Por tanto, su papel de fomentar y mediar el diálogo es de gran relevancia para la consecución de sus objetivos. Entre ellos están la promoción de la gobernanza global, el mantenimiento de la paz o la consolidación de la seguridad (Bahar et al., 2018).

En definitiva, tanto las estructuras regionales como las globales son de gran importancia para hacer frente a las amenazas transnacionales. Entre ellas, se suele considerar que las regionales son más eficientes en la resolución de problemas y disputas transnacionales. Esto es porque son más cercanas en términos geográficos y culturales al conflicto y, por consiguiente, entienden mejor las raíces del conflicto, así como las normas y procedimientos que se pueden utilizar para mitigarlo. Es por esta razón que gran parte del papel de la ONU está en apoyar y capacitar a los sistemas regionales en sus funciones (Tavares, 2014).

4.2.3 Regionalismo en Latinoamérica

El regionalismo en Latinoamérica toma impulso a partir del final de la Guerra Fría cuando los países de la región intentaron crear estructuras supranacionales que apoyaran el proceso democrático (Brigagao, 2017). Este movimiento fue promovido por Brasil y Venezuela que aspiraban a asumir el liderazgo regional (Weiffen y Villa, 2017). A continuación, se describen algunas de las características fundamentales del regionalismo en Latinoamérica.

El primer aspecto distintivo del regionalismo en Latinoamérica es que trata de redefinir el papel de Estados Unidos en la región. Hasta el fin de la Guerra Fría, la potencia norteamericana había ejercido una gran influencia en la región y como reacción a ello, países como Brasil, Argentina o Venezuela tratan de identificar, en este momento, formas de colaborar que excluyan a Estados Unidos (Trinkunas, 2013). La consolidación democrática en la región a partir de la década de los 90 contribuyó con este objetivo de reducir la hegemonía estadounidense (Weiffen y Villa, 2017).

Sin embargo, la realidad es que, en ningún caso, se ha logrado el objetivo de eliminar la influencia norteamericana en las dinámicas de poder y seguridad de la región y ésta se mantiene en la actualidad (Weiffen y Villa, 2017). La importancia de Estados Unidos en las dinámicas regionales de Latinoamérica se refleja en que sus organizaciones regionales se distinguen, en parte, por la inclusión o exclusión de Estados Unidos. Por ejemplo, la Organización de Estados Americanos (OEA) incluye a Estados Unidos mientras que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) tiene como elemento clave la exclusión de la potencia norteamericana (Trinkunas, 2013).

Otra característica fundamental del regionalismo en Latinoamérica es la existencia de un gran número de instituciones regionales y la consecuente superposición de éstas. El solapamiento institucional existente se debe a que el regionalismo se ha producido en Latinoamérica a través de la diferenciación subregional y la construcción de identidades a este nivel (Weiffen y Villa, 2017).

La superposición institucional existente en Latinoamérica se puede considerar desde dos perspectivas opuestas. Por un lado, se puede plantear que esta característica aporta flexibilidad, promueve el diálogo en foros variados y permite la gestión multidimensional de los asuntos. Por otro lado, se entiende que esta superposición institucional genera malgasto de recursos, fricciones entre las organizaciones y

competición política. Estas cuestiones obstaculizan los propios objetivos de la cooperación (Weiffen y Villa, 2017). Además, y a pesar del gran número de instituciones superpuestas existentes en la región, la mayoría de ellas se centran en objetivos puramente económicos y políticos y, en consecuencia, no dan la importancia suficiente al ámbito de la seguridad (Brigagao, 2017).

Además, cabe destacar que Latinoamérica, a pesar de ser una región libre de conflictos interestatales, no es una región pacífica. Por el contrario, existen una gran cantidad de tensiones interestatales y, especialmente, graves conflictos internos a nivel estatal (Brigagao, 2017). Los conflictos y la violencia a nivel intraestatal constituyen el principal problema de la región porque son la principal amenaza para la seguridad de las personas y están creciendo en las últimas décadas. De hecho, en Latinoamérica las relaciones estatales han mejorado en detrimento de las relaciones intraestatales que son cada vez más conflictivas (Weiffen y Villa, 2017).

En cuanto a las tensiones interestatales, éstas se deben a rivalidades por ideología, territorios, aspiraciones de hegemonía, recursos y migraciones. Además de estas tensiones, cada Estado latinoamericano tiene muy distintas percepciones de temas esenciales como qué constituye una amenaza a la seguridad o qué define a una democracia. Así, tanto las rivalidades como las diferentes percepciones de cuestiones básicas dificultan la regionalización de los intereses nacionales en Latinoamérica (Trinkunas, 2013).

Otra característica del regionalismo en Latinoamérica es que sus organizaciones regionales y subregionales en Latinoamérica tienen capacidad de gobernanza muy limitada. Esto es consecuencia de la fragilidad interna de los Estados y de las rivalidades entre ellos (Serbin Pont y Quest, 2018).

Por último, la superposición institucional y su limitada capacidad de gobernanza han fomentado el desarrollo del regionalismo en Latinoamérica a través de foros de interacción y diálogo informal. Se trata de grupos de Estados que se forman al margen de las organizaciones internacionales para tratar temas concretos. Algunos ejemplos de estos grupos son el Grupo de Contador o el Grupo de Río. Este tipo de agrupaciones son muy características del regionalismo en Latinoamérica y han alcanzado tradicionalmente muy buenos resultados en la región. Su eficiencia radica en que permiten el desarrollo de un lenguaje común entre los miembros, el establecimiento de agendas de actuación conjuntas

y la inclusión de actores no estatales de manera informal y adaptada a las circunstancias concretas (Serbin Pont y Quest, 2018).

4.3 PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL MARCO TEÓRICO

El análisis cualitativo presentado en el marco teórico permite la obtención de una serie de conclusiones que suponen la base teórica sobre la que se elabora el análisis del trabajo. A continuación, se presentan las principales conclusiones obtenidas en referencia a la seguridad:

- La definición de seguridad adoptada por la comunidad internacional corresponde a la perspectiva humana de ésta que fue introducida por la ONU en 1994. Se trata de un concepto integral y multidimensional que identifica seguridad con la protección de las tres libertades fundamentales del hombre: libertad para vivir sin miseria, libertad para vivir sin miedo y la libertad para vivir en un entorno libre de riesgos y desastres naturales.
- En definitiva, la seguridad humana intenta garantizar la calidad de vida y no sólo la simple supervivencia. En consecuencia, este enfoque implica respuestas no sólo reactivas sino también, y especialmente, de prevención centradas en las raíces de las crisis.
- Como consecuencia de la adopción del concepto de seguridad humana se identifican nuevas amenazas a seguridad que van más allá de la seguridad militar del Estado.
- Las nuevas amenazas son múltiples, están interconectadas e interrelacionadas entre sí, y tienen distintas naturalezas: socioeconómicas, personales, medioambientales y políticas.
- Las crisis migratorias suponen una amenaza de carácter transnacional y requieren de respuesta a nivel regional.
- La migración es considerada una amenaza a la seguridad tanto desde la perspectiva de seguridad tradicional como desde el punto de vista de la seguridad humana. Así, se plantea que las crisis migratorias suponen una amenaza a la seguridad de los migrantes (seguridad humana) y de los países receptores (seguridad tradicional).
- El distinto foco de estas dos perspectivas resulta en diferentes formas de responder a los fenómenos migratorios. Una buena gestión de los flujos migratorios puede

tener efectos muy positivos para la actividad económica de los países receptores en el largo plazo.

- Por tanto, la respuesta de los Estados de la región a una crisis migratoria tiene una doble motivación: primero, la responsabilidad de proteger a los migrantes cuya seguridad se ve amenazada y, segundo, el interés de proteger su propia seguridad e intereses económicos en el largo plazo.
- Otro elemento clave en determinar la respuesta a las crisis migratorias es la consideración que los países de destino dan a las personas que se desplazan porque esto determina los permisos que se otorgan y, en consecuencia, su situación en el país de destino.
- Así, el concepto de migrante es definido individualmente por cada país y, en consecuencia, cada Estado trata a los migrantes en base a sus propias normas y procesos nacionales. Por su parte, estatus de refugiado está definido y protegido según la ley internacional y resulta en obligaciones de protección por parte de los países receptores.

Por su parte, del análisis cualitativo de los responsables de garantizar la seguridad en el ámbito internacional se extraen las siguientes conclusiones:

- Según la doctrina internacional de Responsabilidad de Proteger, los Estados tienen la responsabilidad de proteger a las poblaciones de cualquier tipo de ataque a su seguridad. En base a este principio, la comunidad internacional, en todas sus formas, tiene la responsabilidad de proteger la seguridad de los ciudadanos de otros Estados cuando éstos no la garanticen. En base a esta doctrina, siempre han de utilizarse todos los medios pacíficos posibles antes de recurrir a intervenciones militares.
- El principio de Responsabilidad de Proteger no es jurídicamente vinculante según la ley internacional.
- El sistema de seguridad actual va más allá de los Estados y está formado por una red de actores nacionales, regionales y globales que actúan a diferentes niveles para hacer frente a la multidimensionalidad de las amenazas y basándose en la cooperación y solidaridad global.
- La gestión de la seguridad a nivel estatal tiene ventajas y desventajas cuando se compara con la respuesta a nivel supranacional, regional o global. En consecuencia, la idoneidad de una u otra respuesta depende de la amenaza.

- En el ámbito internacional, las acciones y decisiones definitivas son más fáciles de alcanzar en el marco de las organizaciones internacionales que en el contexto de acuerdos o tratados.
- En la comparación entre la respuesta regional o global, se suele considerar que la actuación regional es más eficiente en la resolución de problemas y disputas transnacionales por su cercanía geográfica, cultural y logística al conflicto. Por esta razón, el papel fundamental de la ONU es apoyar y capacitar a los sistemas regionales y estatales en sus funciones.
- El regionalismo en Latinoamérica se caracteriza por la existencia de un gran número de organizaciones regionales superpuestas, por la fragilidad institucional de dichas organizaciones y por el desarrollo de foros informales de diálogo regional ante la ineficacia de las organizaciones.

5. ANÁLISIS DE CASO Y DISCUSIÓN

5.1 EVIDENCIA EMPÍRICA

5.1.1 Situación en Venezuela

En este apartado se describe la situación actual en Venezuela y los consecuentes flujos migratorios con el objetivo de aportar la evidencia necesaria para determinar si existe por parte de la comunidad internacional la responsabilidad de proteger a los venezolanos que huyen del país.

5.1.1.1 Crisis interna

Desde un punto de vista económico, el país gobernado por Nicolás Maduro se encuentra en la peor situación de su historia. En primer lugar, sigue siendo completamente dependiente de las exportaciones de petróleo que constituyen el 50% del Producto Interior Bruto (PIB) del país y el 98% del total de sus ingresos de exportación. En segundo lugar, esta producción de petróleo de la que el país latinoamericano es tan dependiente lleva décadas disminuyendo y, en línea con esta tendencia, el PIB del país decrece a pasos agigantados por tercer año consecutivo (Cara Labrador, 2019). En tercer lugar, la deuda del país va en aumento siendo cada vez más difícil que el país llegue a cumplir con sus obligaciones de pago. Además, Venezuela vive en un contexto de absoluta hiperinflación con precios que, a finales de 2018, se duplicaban cada 19 días en media (BBC, 2019). Las previsiones del Fondo Monetario Internacional para Venezuela en 2019 sitúan la inflación en aproximadamente 10 millones % (Fondo Monetario Internacional, 2018).

Desde una perspectiva política, el régimen de Maduro se vuelve cada vez más autoritario, caracterizado por la concentración de poder en el ejecutivo, la militarización del gobierno y la represión contra las protestas de la oposición. Además de la restricción de los derechos y libertades políticas, otra característica fundamental del gobierno de Maduro es la corrupción del partido y el saqueo de los recursos públicos venezolanos. Se estima que en la última década al menos 300 miles de millones de dólares de recursos públicos han sido transferidos a cuentas privadas de los miembros del ejecutivo (Ellis, 2017). Además, y tal y como se ha descrito en el estado de la cuestión, esta grave situación política experimenta momentos de máxima tensión en los primeros meses de 2019.

Todos los factores anteriores de fragilidad política y económica derivan en una profunda crisis social, caracterizada no sólo por la gran división entre venezolanos sino, también, por la pobreza. Las estadísticas plantean que 9 de cada 10 venezolanos viven en pobreza,

incapaces de satisfacer los niveles mínimos de alimentación diaria. Esto está acentuado por la creciente escasez de alimentos en el país. (Cara Labrador, 2019).

Además, gran parte de los servicios básicos han colapsado en Venezuela como consecuencia de la crisis. Particularmente grave es la situación del sistema sanitario al que la población tiene acceso limitado porque los hospitales son incapaces de ofrecer hasta los servicios más básicos. Asimismo, el 85% de las medicinas necesarias para la población son inexistentes e inaccesibles en la actualidad en el país y esto favorece la propagación de enfermedades susceptibles de prevención (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2019).

Asimismo, la grave situación de escasez en todos los ámbitos y las represivas actuaciones gubernamentales están contribuyendo al incremento de la violencia y, en consecuencia, Venezuela es en la actualidad uno de los países más peligrosos del mundo (Ellis, 2017). Todo lo anterior permite hablar de una profunda crisis humanitaria en Venezuela que comenzó hace varios años y se extiende, profundizándose cada vez más, hasta la actualidad (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2019).

5.1.1.2 Crisis migratoria

La profundización y prolongación en el tiempo de la crisis en Venezuela derivó en que, en 2010, su perfil migratorio de país receptor de migrantes empezara a cambiar. En los años siguientes, el creciente deterioro de la situación política, económica y social resultó en que, en 2014, las cifras de emigrantes venezolanos empezaran a ser alarmantes (Gómez Ramirez, 2018). Desde entonces, el número de venezolanos que abandonan el país no ha dejado de aumentar. Esta situación se agravó particularmente a partir de 2017 y, en la actualidad, Venezuela se ha convertido es uno de los principales emisores de migrantes y refugiados a nivel mundial (Gómez Ramirez, 2018). Tanto es así que se considera una de las crisis migratorias más rápidas y drásticas de la historia a nivel global (Selee et al, 2019).

Por tanto, el éxodo de los venezolanos comenzó hace varios años, pero se empieza a hablar de crisis a partir de 2017 cuando la situación se vuelve insostenible. En 2018, los flujos migratorios se aceleraron aún más y se estima que, durante este año, alrededor de 5.500 personas abandonaron el país cada día (Quintero y Spindler, 2018). En los primeros meses de 2019 el número de migrantes y refugiados sigue aumentando y se espera que continúe haciéndolo en los próximos años (Selee et al., 2019).

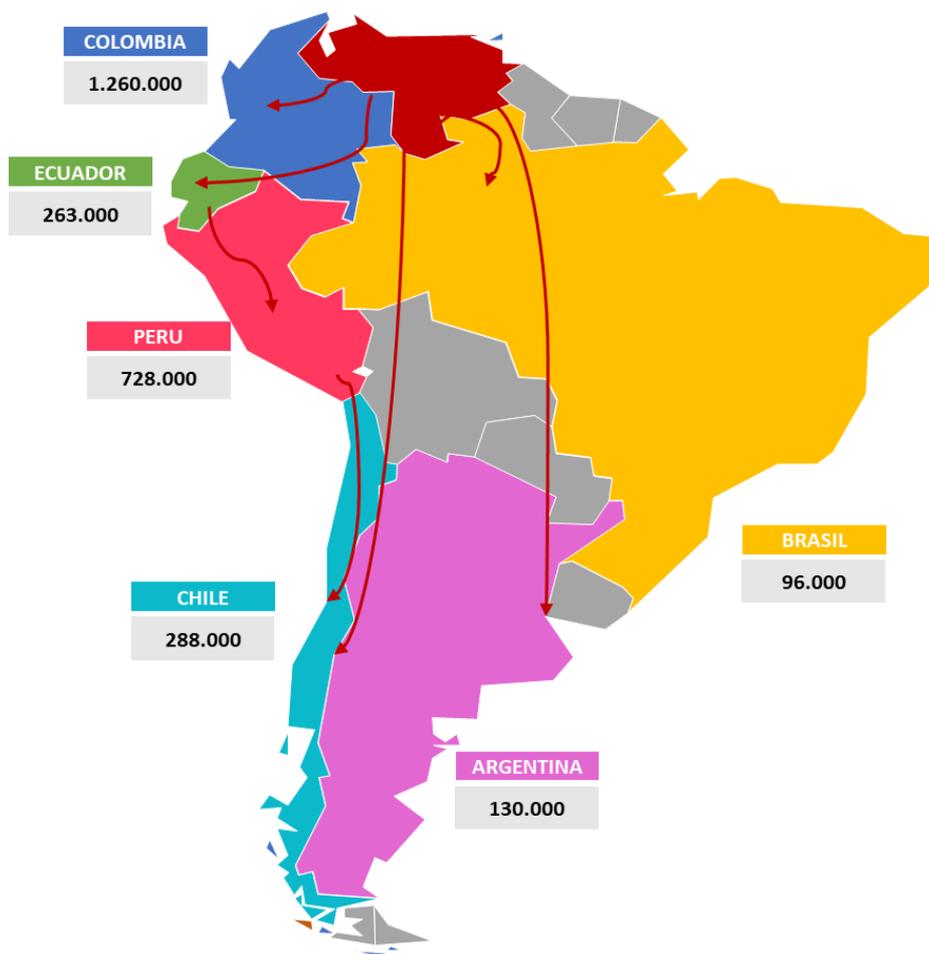
En la actualidad, más de 3 millones de venezolanos viven fuera de su país (Selee et al., 2019). Entre el 70% y el 80% de ellos se han trasladado a otros Estados de América Latina y el Caribe (Selee et al., 2019; Gómez Ramirez, 2018). Entre ellos, los principales receptores son Colombia, Perú, Ecuador, Argentina, Chile, Brasil, Panamá y México (Selee et al., 2019).

En la Ilustración 1, presentada a continuación, se refleja el número de migrantes y refugiados que hay en la actualidad en los principales países latinoamericanos afectados por la crisis (entre los principales receptores se excluyen los de la zona del Caribe, México y Panamá). Está basado en datos de ACNUR en 2019. Asimismo, la ilustración también presenta algunas de las principales rutas migratorias empleadas por los venezolanos en su éxodo de acuerdo con datos de OIM en 2018.

Es importante destacar que los datos del número de migrantes y refugiados no son exactos sino estimaciones a partir de la limitada información disponible. La ausencia de datos certeros del número de migrantes se debe al gran volumen de migrantes irregulares de los que no se tiene registro, a la falta de control y transparencia en los sistemas demográficos del ejecutivo venezolano y al gran número de venezolanos que cuentan con la doble nacionalidad (Serbin Pont, 2018).

En la ilustración se aprecia que Colombia es el principal receptor de migrantes venezolanos seguido de Perú, Ecuador, Argentina, Chile y, en último lugar, Brasil. En cuanto a las rutas migratorias, estas son variadas pero todas ellas implican, como es lógico por ser los países fronterizos con Venezuela, el tránsito a través de Colombia o Brasil.

Ilustración 1: Representación gráfica de los migrantes y refugiados venezolanos en los países de Latinoamérica y las principales rutas utilizadas.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ACNUR (2019) para el número de refugiados y migrantes y datos de OIM (2018) para las rutas.

Por último, es importante destacar que las condiciones en las que, en muchos casos, se desplazan los venezolanos son considerablemente desfavorables. La mayoría de las veces tienen que caminar largas distancias a pie o empleando inseguros medios de transporte. Además, durante sus desplazamientos tienen acceso muy limitado a bienes y servicios para satisfacer las necesidades más básicas y, en consecuencia, su salud está en creciente riesgo. Además, muchas de las rutas empleadas por los migrantes son peligrosas y, en ellas, los venezolanos están expuestos a ser atacados violentamente o a acabar reclutados por redes de crimen organizado. Todas estas circunstancias se agravan cuando se producen picos en el número de personas abandonando Venezuela (OIM, 2019).

5.1.2 Respuesta internacional a la crisis migratoria

5.1.2.1 Respuesta a nivel estatal

En este apartado, se presenta el análisis de caso de la respuesta de Colombia y Brasil a la crisis migratoria venezolana. Cada caso se divide en dos partes: primero, se describen los flujos migratorios venezolanos y sus características y, segundo, se identifican y definen brevemente las principales medidas implementadas como respuesta.

A su vez, el análisis de las medidas adoptadas se divide en dos partes: por un lado, las herramientas que forman parte de la política migratoria y, por otro lado, las decisiones que pertenecen al sistema de asistencia humanitaria. El análisis de la política migratoria se divide en tres ejes: primero, los requisitos existentes para la entrada en el país; segundo, las modalidades de permiso para permanecer en el país; y, tercero, los mecanismos para regularizar la situación ilegal de quienes ya están establecidos en el país (Selee et al., 2019).

5.1.2.1.1 Colombia

Flujos migratorios en Colombia

Colombia es el país más afectado por la crisis migratoria venezolana. Tanto es así que este país recibe más del 50% de los refugiados y migrantes venezolanos. Entre ellos, se encuentran personas que buscan quedarse permanentemente en Colombia y otros que entran de manera temporal. Entre estos últimos están, por un lado, las personas que viven en la frontera y entran en Colombia de manera temporal y recurrente durante unos días para luego regresar a Venezuela (migración circular o pendular) y, por otro lado, quienes entran en Colombia como parte de su ruta hacia otros destinos como Ecuador. Además, entre los migrantes también se encuentran colombianos que llevan décadas viviendo en Venezuela y que, desde el comienzo de la crisis, están regresando masivamente a su país de origen (Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2019).

Históricamente, las personas y los bienes fluyen libremente entre Venezuela y Colombia. Por ello, desde el comienzo de la crisis, Colombia se convierte en uno de los destinos más habituales de los venezolanos (Ellis, 2017). Así, el número de venezolanos en Colombia ha aumentado drásticamente y, según los últimos datos de 2019, actualmente hay un total 1.260.594 venezolanos en el país (GIFMM y Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2019). Esto implica que, desde 2015, el número

de venezolanos en Colombia ha aumentado en más de un 2.500% (Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2019). En 2018, diariamente se producía la entrada de 3.000 venezolanos en Colombia (ACNUR, 2018).

El principal punto de entrada de los venezolanos en Colombia es Cúcuta, pero hay cientos de posibles entradas no oficiales y esto complica mucho el recuento y registro del total de personas que entran en el país (Margesson y Seelke, 2019). Respecto a la situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Colombia, cabe destacar que la mayoría de ellos, aproximadamente el 58%, se encuentran en situación legal en el país. El resto tiene estatus irregular y, por tanto, se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad (GIFMM y Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2019).

Además, durante los últimos años los migrantes y refugiados venezolanos han dejado de localizarse únicamente en la frontera y se han expandido por las distintas ciudades colombianas. El perfil del migrante venezolano también ha cambiado ligeramente en los últimos años. En el comienzo de la crisis, los venezolanos en Colombia eran profesionales con alto nivel económico. Por su parte, los migrantes venezolanos de los últimos años pertenecen a clases más bajas, pero tienen buenos niveles de educación y formación (Gómez Ramirez, 2018).

Por último, cabe destacar que, en los últimos meses, el crecimiento masivo de migrantes venezolanos está generando cierto resentimiento entre los nativos colombianos que les consideran una amenaza a su trabajo y a su seguridad (Ellis, 2017). Este es un motivo de preocupación para las autoridades colombianas ya que esta situación puede aumentar la xenofobia y alterar el proceso de paz del país (Gómez Ramirez, 2018).

Medidas gubernamentales en Colombia

Colombia ha adoptado diferentes medidas desde el comienzo de la crisis migratoria en 2017. Todas ellas, tanto las migratorias como las humanitarias, han estado enfocadas a permitir la entrada y fomentar la integración de los migrantes venezolanos (Selee et al., 2019).

El primer elemento de la política migratoria es la definición de los requisitos de entrada en el país. En este caso, los venezolanos que quieren entrar en Colombia para quedarse de manera permanente no están obligados a tener una visa, pero tienen que presentar el

pasaporte. Asimismo, en este ámbito, el gobierno colombiano ha introducido excepciones para facilitar la movilidad de quienes entran en Colombia sólo temporalmente.

Para facilitar el movimiento de los venezolanos de la frontera, el gobierno colombiano creó en 2017 la *Tarjeta de Movilidad Fronteriza* (TMF). Esta tarjeta permite a sus titulares, ciudadanos venezolanos que vivan en Venezuela, estar en Colombia (en unas zonas de la frontera claramente delimitadas) durante siete días. La TMF posibilita, entre otras cosas, que los venezolanos realicen compras de alimentos y medicamentos o visiten a sus familiares en el país. Cada tarjeta es válida durante dos años desde su expedición (Migración Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). La expedición de estas tarjetas se suspendió en febrero de 2018 y, en noviembre de ese mismo año, el ejecutivo colombiano anunció que este tipo de permisos volverían a ser emitidos en los siguientes meses (Gómez Ramirez, 2018).

El balance de esta medida es que 3,3 millones de venezolanos tienen TMF y sólo durante la primera mitad de 2018 se registraron aproximadamente 7,3 millones de entradas en Colombia y 6,6 millones de salidas utilizando este documento (Gómez Ramirez, 2018).

Otra medida de la política migratoria fue la introducción, en diciembre de 2018, de una nueva medida para flexibilizar la entrada de los venezolanos que atraviesan el país en su ruta hacia otro destino. El *Permiso de Tránsito Temporal* permite la entrada en Colombia durante 15 días sin necesidad de presentar el pasaporte (Selee et al., 2019). El balance de esta herramienta es que 155.124 venezolanos se han beneficiado de este permiso de tránsito (GIFMM y Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2019).

El segundo componente de la política migratoria está formado por los sistemas y requisitos necesarios para obtener la residencia permanente en Colombia. En esta materia, el ejecutivo colombiano respondió al agravamiento de la situación en 2017 con el establecimiento del *Permiso Especial de Permanencia* o PEP. Esta medida implica que todos los venezolanos que han entrado en el país hasta una fecha determinada (y que cumplen con unos requisitos concretos) pueden solicitar gratuitamente un permiso de permanencia en Colombia durante dos años. Durante este periodo, los titulares de este permiso están autorizados a trabajar y pueden acceder al sistema sanitario colombiano sin restricciones (Migración Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017).

Este permiso se otorga a través de resoluciones que el gobierno emite cada cierto tiempo. El primer PEP se otorgó a los venezolanos que habían entrado en Colombia antes de julio de 2017 (Selee et al., 2019). Después de ello, el gobierno colombiano volvió a emitir este permiso en dos ocasiones posteriores para seguir regularizando la situación de los venezolanos establecidos en el país (Gómez Ramirez, 2018). Además, el gobierno está abierto a seguir emitiendo rondas de PEP en función de las necesidades concretas que se den y para evitar que los venezolanos queden en situación irregular (Selee et al., 2019).

El balance de esta medida es que aproximadamente el 89% de los venezolanos que están en Colombia en situación regular tienen este estatus por haber recibido el PEP (GIFMM y Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2019).

El último pilar de la política migratoria es la implementación de medidas para regularizar y legalizar la situación en el país de quienes han entrado de manera irregular. Para ello, el gobierno colombiano implementó entre abril y junio de 2018 un sistema de registro de los venezolanos en Colombia. Esta campaña, *Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos* (RAMV), tuvo por objetivo registrar y obtener más información de los venezolanos no autorizados que residían en Colombia. Tras el registro, a todos los que participaron se les permitió aplicar al PEP (Gómez Ramirez, 2018). En este momento, más de 440.000 venezolanos regularizaron su situación en el país (Selee et al., 2019).

Por otra parte, mientras que el sistema migratorio está claramente desarrollado y consolidado en Colombia, no ocurre lo mismo con el sistema de respuesta humanitaria a los solicitantes de asilo. De hecho, a pesar de ser Colombia el principal destino de las migraciones venezolanas también es uno de los países que menos solicitudes de asilo recibe en la región. Esto se debe a que quienes solicitan asilo reciben el *Salvoconducto de Permanencia*. Este permiso protege a sus titulares de la deportación, pero no da permiso de trabajar mientras la solicitud está en tramitación (puede ser hasta dos años). Esta es la razón por la que los venezolanos que entran en Colombia no solicitan el estatus de refugiado, aunque tengan el perfil necesario y, en su lugar, aplican al PEP u otros tipos de visa que ofrecen condiciones más favorables (Selee et al., 2019).

5.1.2.1.2 Brasil

Flujos migratorios en Brasil

Brasil no es uno de los destinos tradicionales de la migración venezolana. Sin embargo, su situación fronteriza con Venezuela y el agravamiento de la crisis durante los últimos tres años está haciendo que gane importancia no sólo como país de tránsito y destino (Gómez Ramirez, 2018). De esta manera, y tal y como ocurre en el caso de Colombia, en Brasil entran migrantes de carácter permanente y temporal (en tránsito hacia otro destino o para conseguir comida y bienes y regresar a Venezuela) (Ellis, 2017).

Debido a la crisis, el número de migrantes venezolanos en Brasil aumentó desde menos de 3.500 en 2015 a más de 75.000 venezolanos en 2018. Es decir, el número de migrantes en 2018 era 200 veces mayor que los que había sólo tres años antes. Además, el número de solicitudes de asilo a las autoridades brasileñas también ha crecido significativamente (Gómez Ramirez, 2018). Así, en 2019 aproximadamente 474 venezolanos en media entran la frontera con Brasil cada día, la mayoría de ellos en condiciones muy vulnerables y con necesidad de asistencia humanitaria urgente (Inter-Agency Coordination Platform, 2019).

La principal ruta de entrada de los venezolanos en Brasil es a través de la región de Roraima y, concretamente, a través de la ciudad de Paracaima, que se sitúa al norte del país en la frontera con Venezuela. La región de Roraima es muy pobre y, en consecuencia, los recursos, el trabajo y los servicios básicos son escasos. Por ello, sus habitantes nativos consideran que su seguridad y supervivencia está amenazada por la entrada masiva de migrantes y refugiados venezolanos. En consecuencia, se están dando conflictos violentos y graves tensiones entre nativos y venezolanos. Uno de los más graves enfrentamientos se produjo en agosto de 2018 cuando un grupo de residentes brasileños atacaron y forzaron el regreso de 1.200 venezolanos (Miller y Panayotatos, 2019). Dada la gravedad de las circunstancias, la situación en Roraima es una de las principales prioridades del gobierno brasileño en la gestión de la crisis (Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2019). Además, para controlar la situación el gobierno brasileño militarizó en 2018 la zona de la frontera (Freier y Parent, 2018).

En cuanto al perfil de los migrantes venezolanos en Brasil y, más concretamente en Roraima, cabe destacar que la mayoría son jóvenes con buen nivel educativo y con un trabajo o actividad remunerada (Gómez Ramirez, 2018).

Medidas gubernamentales en Brasil

Hasta ahora, la actuación del gobierno brasileño frente a la crisis migratoria venezolana ha estado en la misma línea que la respuesta colombiana. Es decir, el gobierno brasileño ha adoptado una política de fronteras relativamente abiertas para favorecer la entrada e integración de los venezolanos. Esto es así tanto en las políticas migratorias como en las humanitarias (Selee et al., 2019). Sin embargo, la política migratoria se podría hacer más restrictiva en los próximos meses como consecuencia del nuevo gobierno liderado por Bolsonaro (Miller y Panayotatos, 2019).

El primer pilar de la política migratoria es la permisibilidad en la entrada en el país. En el caso de Brasil, los venezolanos pueden entrar sin tener visa ni pasaporte y lo hacen simplemente presentando su documento nacional de identidad (Selee et al., 2019).

El segundo pilar de la política migratoria, referente a los permisos de permanencia, se flexibilizó en 2017 cuando la Ley de Inmigración brasileña fue modificada. A partir de entonces, la ley dejó de considerar a los inmigrantes como amenazas para el país. Este cambio mejoró la situación de los inmigrantes en Brasil facilitando, entre otras cuestiones, el acceso de los inmigrantes a permisos para permanecer legalmente en Brasil (Gómez Ramirez, 2018).

Así, también en 2017 el gobierno brasileño introdujo para los venezolanos la opción de aplicar a un permiso temporal de residencia que se extiende durante dos años (*Residência Temporária*). Para obtenerlo, los venezolanos pueden presentar su pasaporte o, en caso de no tenerlo, su documento nacional de identidad. Además, en 2018 el gobierno amplió este sistema permitiendo que quienes han tenido la residencia temporal durante dos años apliquen a la residencia permanente. Para esto, los requisitos son los siguientes: solicitarlo hasta tres meses antes de que expire el permiso temporal, presentar prueba de que tiene medios suficientes de subsistencia y no tener ningún tipo de sanción penal (Selee et al., 2019). Según los datos de los primeros meses de 2019, el 68% de los venezolanos en Brasil tienen el estatus de residentes temporales (Inter-Agency Coordination Platform, 2019).

Por último, el tercer pilar de la política migratoria de un país se refiere a las medidas implementadas para regularizar la situación de los migrantes ilegales. En el caso de Brasil, este pilar se ha centrado no sólo en regularizar el estatus de los migrantes, sino principalmente en expandir y distribuir geográficamente a los venezolanos por distintas

ciudades del país (Selee et al., 2019). Este proyecto de recolocación voluntaria de los migrantes venezolanos es la estrategia gubernamental para repartir las necesidades de trabajo y de servicios de los migrantes por el país. El objetivo es aliviar así las tensiones por la escasez surgidas, principalmente, en la región de Roraima (Gómez Ramirez, 2018).

Por último, el sistema humanitario establecido en Brasil es relativamente favorable para los migrantes. Este sistema fue mejorado junto con la política migratoria gracias a la reforma de la Ley de Inmigración de 2017. En esta reforma se reafirmó el compromiso del país con la protección de los inmigrantes, especialmente de aquellos que arriesgan su vida en caso de ser deportados (Gómez Ramirez, 2018). Así, quienes solicitan asilo en Brasil pueden trabajar y acceder al sistema público de salud y educación mientras que su solicitud es aprobada. Este proceso puede llevar mucho tiempo porque el sistema está bastante atrasado y no hay capacidad para responder al gran número de solicitudes que se reciben en la actualidad (Selee et al., 2019).

Este sistema humanitario tan favorable explica que el total de solicitudes de asilo que ha recibido Brasil sea 35 veces más alto que el de Colombia, siendo su total de migrantes considerablemente inferior al de este país vecino (Selee et al., 2019). El sistema humanitario brasileño se completa con programas y medidas de emergencia para la atención y apoyo a los desplazados que entran en la región de Roraima desde Venezuela con gran necesidad de asistencia humanitaria (Gómez Ramirez, 2018). Este mecanismo de asistencia de emergencia fue introducido en junio de 2018 (OIM, 2019).

5.1.2.2 Respuesta a nivel regional

En esta sección se describen las principales actuaciones implementadas a nivel regional para responder a la crisis migratoria venezolana. No es un análisis exhaustivo ya que, como se ha planteado en el marco teórico, en América Latina hay una gran cantidad de instituciones regionales superpuestas y la mayoría de ellas ha adoptado alguna posición respecto a la crisis. Por esta razón, en esta sección sólo se describe el papel de algunas de las organizaciones más relevantes de la región.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) definió su posición en la crisis venezolana en enero de 2017. Además de solicitar diálogo entre las partes para solucionar la crisis en Venezuela, la CELAC condenó que se criminalizara la migración irregular y solicitó la eliminación de las políticas migratorias selectivas y discriminatorias (EFE, 2017).

Mercosur se pronunció sobre la crisis humanitaria y migratoria en Venezuela a través de un comunicado en junio de 2018. En esta declaración, Mercosur solicitó al gobierno venezolano el establecimiento de rutas y canales que permitieran la llegada de ayuda humanitaria. En el comunicado Mercosur también se comprometió a intentar ayudar en la mitigación de la crisis y señaló la importancia de la coordinación de esfuerzos a nivel regional para proporcionar respuestas integrales a la crisis (Ministerio Relaciones Exteriores de Brasil, 2018).

Por su parte, la Comunidad Andina reaccionó a la crisis migratoria organizando, en agosto de 2018, una Reunión de Emergencia del Comité Andino de Autoridades Migratorias. En esta reunión, las delegaciones de Colombia, Ecuador y Perú discutieron la opción de implementar acciones comunes ante la crisis. Entre las conclusiones de este encuentro destaca la ratificación de su compromiso de respetar los derechos humanos de los migrantes (Comunidad Andina, 2018).

En cuanto a UNASUR, a pesar de ser un relevante actor en la región, su posición en la crisis migratoria se ha caracterizado por su inactividad. Esto es porque el deterioro de la democracia en Venezuela y la incapacidad de la organización de reaccionar ante ello ha dañado gravemente a la institución. Además, esta crisis institucional de la organización se profundizó aún más en 2018 cuando varios Estados, entre ellos Brasil y Colombia, suspendieron su participación en la organización (Serbin Pont, 2018).

Otra importante organización regional en Latinoamérica es la OEA que, como respuesta a la crisis formó, en septiembre de 2018, un grupo de trabajo. La función de este grupo de trabajo era visitar a los países destinatarios de las migraciones para poder ofrecer soluciones a la crisis después de conocer de primera mano la situación (Gómez Ramirez, 2018). Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), órgano de la OEA para los derechos humanos, hizo una declaración conjunta con la ONU para pedir el desarrollo de una respuesta coordinada a nivel regional. Además, la CIDH definió claramente su posición, y la de la OEA, ante la crisis a través de una resolución en la que incentivó a los Estados miembros a reconocer el estatus de refugiado de muchos de los migrantes venezolanos y propuso formas de actuación (CIDH, 2018).

Además, la respuesta regional a la crisis no sólo se ha dado a través de estas organizaciones internacionales sino fundamentalmente a través de grupos informales de diálogo, muy habituales en el regionalismo latinoamericano. Así, en agosto de 2017, ante

la falta de éxito de las organizaciones internacionales en la gestión de la crisis, se estableció el Grupo de Lima (Mijares y Rojas Silva, 2018). Este grupo, formado por 18 Estados, surgió con el único objetivo dar una respuesta conjunta a la crisis en Venezuela y fomentar su resolución (Serbin Pont, 2018). Uno de los rasgos esenciales del Grupo de Lima es que su posición respecto a Venezuela se basa en la no intervención, en la aplicación de la ley internacional y en el rechazo a cualquier actuación que no sea de carácter puramente diplomático (Bahar et al., 2018).

A través de las reuniones del Grupo de Lima se ha conseguido que los países participantes alcancen acuerdos y adopten posturas comunes respecto a algunas cuestiones de la crisis en Venezuela. Por ejemplo, permitió una respuesta regional conjunta al reclamar el respeto a los derechos humanos en Venezuela y al señalar que la situación en el país era de profunda crisis humanitaria (Serbin Pont, 2018). Los miembros del Grupo de Lima también utilizan este foro para discutir sobre la migración en la región y han basado sus reclamaciones en pedir al gobierno venezolano que establezca los medios necesarios para permitir la llegada de ayuda humanitaria al país (Gómez Ramirez, 2018).

Otra forma de regionalismo existente en Latinoamérica es la estructura de tratamiento de refugiados introducida por la Declaración de Cartagena en 1984 y que se modifica y actualiza cada diez años. Hasta ahora, este marco no ha sido aplicado en la gestión de la crisis por todos los Estados que se acogieron a la Declaración. Sólo algunos países, como Brasil, han considerado que esta declaración implica una serie de obligaciones humanitarias (Taraciuk Broner, 2018).

Por último, los principales Estados latinoamericanos iniciaron en septiembre de 2018 una nueva forma de cooperación regional: el Proceso de Quito. Esta forma de regionalismo surgió como respuesta al fracaso de las organizaciones internacionales y del Grupo de Lima en alcanzar la coordinación interestatal y la armonización de las políticas de los Estados de la región (OIM, 2019). El proceso de Quito consiste en una serie de reuniones para coordinar y armonizar la respuesta regional a la crisis y, así, poder mantener la política de puertas abiertas que los Estados han adoptado a nivel nacional hasta ahora (Global Centre for the Responsibility to Protect, 2019). Las decisiones tomadas en las reuniones del Proceso de Quito no son vinculantes. Por tanto, las medidas definitivas siguen correspondiendo a cada Estado a nivel individual (Selee et al., 2019).

La primera reunión, en septiembre de 2018, congregó en Quito a los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (Miller y Panayotatos, 2019). Esta reunión dio lugar a la *Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región*. A través de esta declaración, los Estados participantes reconocieron la crisis como regional y señalaron la importancia de dar una respuesta a las necesidades humanitarias surgidas por la crisis. Además, declararon su intención de desarrollar y fortalecer una actuación conjunta y sentaron los fundamentos para dicha cooperación regional (Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, 2018).

La segunda reunión del Proceso de Quito tuvo lugar en noviembre de 2018 y en ella se definió el *Plan de Acción del Proceso de Quito sobre la Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos en la Región*. Los países que han adoptado este Plan de Acción (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay) se han comprometido, entre otras cuestiones, a facilitar la integración económica y social de los venezolanos en sus Estados y a mejorar los procedimientos para regularizar el estatus legal de los migrantes venezolanos en sus países (Miller y Panayotatos, 2019).

c. En ella, se han evaluado positivamente los resultados de los primeros meses de implementación del *Plan de Acción*. Además, se reincide en la necesidad de redoblar los esfuerzos a nivel regional y se señala la necesidad de financiación que tienen los países de la región para hacer frente a la crisis (Declaración Conjunta de la III Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región, 2019).

5.1.2.3 Respuesta a nivel global

La crisis migratoria en Venezuela también está generando respuestas en el ámbito global. Los distintos actores globales, principalmente los gobiernos y las organizaciones internacionales, están respondiendo de diferentes maneras a las necesidades de los migrantes y de los países de acogida. Entre ellas, destaca el apoyo en los centros de recepción de migrantes y en los albergues; la provisión con artículos de ayuda urgente como comida, agua o suministros sanitarios y de higiene; y la protección de los migrantes frente a actos violentos o de explotación (Margesson y Seelke, 2019). Sin embargo, la principal forma de apoyo que los actores internacionales a nivel global están proporcionando es la financiación (Selee et al., 2019).

En la gestión de la crisis a nivel global destaca el papel de dos organizaciones internacionales: la OIM y la ONU, que canaliza sus actuaciones a través de ACNUR. En ambos casos, estas organizaciones empezaron a adoptar una postura respecto a la crisis a partir del agravamiento de ésta en 2017 y, en un primer momento, lo hicieron de manera independiente.

Así, desde 2017 hasta la actualidad, la ONU ha publicado sucesivos informes condenando la creciente violación de derechos humanos en Venezuela y pidiendo al gobierno del país que permita la llegada de ayuda humanitaria. Además, a través de ACNUR, la ONU ha publicado guías para la comunidad internacional sobre cómo proteger a los migrantes y refugiados venezolanos. También ha proporcionado financiación a la región (Gómez Ramírez, 2018).

Asimismo, desde el comienzo de su intervención en 2017, ACNUR ha basado su respuesta en fortalecer las capacidades estatales y locales de los países de acogida. Para ello, entre otras tareas, ha proporcionado distintas formas de apoyo a los países en sus tareas de recepción de migrantes y refugiados, y ha elaborado propuestas de planes de respuesta regional a la crisis (ACNUR, 2018).

Por su parte, la OIM también ha basado su actuación en fortalecer las capacidades de los países receptores. Así, en abril de 2018, se implementó el plan oficial de la organización para la crisis migratoria en Latinoamérica. Este plan se basa en aprovechar el conocimiento de la organización sobre las migraciones para ayudar a los actores locales, estatales y de la sociedad civil a reaccionar a la llegada masiva de migrantes y refugiados (OIM, 2019).

Por último, además de estas actuaciones independientes de cada organización, en los últimos tiempos ambas instituciones están cooperando para dar una respuesta global conjunta a la crisis migratoria. Esta colaboración surgió en abril de 2018 cuando el Secretario General de la ONU pidió a ACNUR y la OIM que se encargaran de coordinar la respuesta internacional a la crisis. Para ello, se creó la *Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela*. Esta plataforma aglutina y coordina, bajo el liderazgo de ACNUR y la OIM, la actuación de distintas agencias de la ONU, ONGs, la Cruz Roja, instituciones financieras, organizaciones religiosas y actores de la sociedad civil, entre otros. Así, el objetivo de la plataforma es coordinar los esfuerzos de todos los actores para fortalecer y mejorar la respuesta a nivel nacional y regional. Para ello,

ofrecen apoyo en la gestión de la información, la comunicación y la obtención de recursos (Regional Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2019).

Además, ACNUR y la OIM nombraron a Eduardo Stein como representante conjunto de ambas organizaciones. Así, Stein es el encargado de liderar la coordinación de todos estos actores en la preparación de un enfoque armonizado, integral y regional a la crisis (Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2019).

En este marco de cooperación, ACNUR y la OIM lanzaron en diciembre de 2018 el *Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes* o RMRP (por sus siglas en inglés). El RMRP es una estrategia operativa y de coordinación que busca dar respuesta a las necesidades existentes y cuenta con la participación de 95 organizaciones. Así, el objetivo del RMRP es desarrollar una respuesta integral a las necesidades no sólo de los migrantes y refugiados, sino también de los países receptores de la región (Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2019).

En línea con este objetivo, la RMRP aspira a complementar y fortalecer la respuesta que se está dando a nivel nacional y regional. Por ello, a nivel nacional apoya y ayuda a 16 países de la región y, en el ámbito regional, adopta una postura de cooperación con los sistemas regionales. Concretamente, asume un papel de apoyo y soporte a las resoluciones incluidas en el *Plan de Acción del Proceso de Quito* (Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela, 2019).

Este apoyo a las respuestas nacionales y regionales no es sólo de carácter técnico sino también, y de gran importancia, de carácter financiero. Así, la intervención internacional global aumenta los fondos y recursos disponibles para la gestión de la crisis (Margesson y Seelke, 2019).

5.2 ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LAS RESPUESTAS

5.2.1 Análisis de la crisis migratoria y la Responsabilidad de Proteger

El primer paso para determinar cuál tiene que ser la respuesta de la comunidad internacional a la crisis migratoria venezolana es identificar quién tiene la responsabilidad de hacerlo. Por ello, en esta sección se discute, en el marco de la doctrina R2P, si la comunidad internacional tiene o no responsabilidad de proteger a los ciudadanos venezolanos.

El primer principio en el que se basa la doctrina R2P es que la responsabilidad más básica de todo Estado es garantizar la protección de su población (Werthes y Härtig, 2007; Ziegler, 2016). Evidentemente, el ejecutivo de Maduro no cumple con esta responsabilidad esencial desde hace años.

Por el contrario, el análisis empírico de la situación en Venezuela permite identificar muchas de las amenazas a la seguridad humana identificadas en el marco teórico. Así, los venezolanos experimentan, en mayor o menor medida, amenazas a todas las formas de seguridad humana identificadas por la ONU en 1994:

- Seguridad económica: amenazada por la hiperinflación, la elevada deuda pública, la pobreza y la destrucción de la actividad económica y el empleo, entre otros muchos factores.
- Seguridad alimentaria: minada por la creciente escasez de alimentos y precios demasiado elevados para acceder incluso a los alimentos más básicos.
- Seguridad personal: en riesgo por la intensificación de la violencia, en forma de represión gubernamental, y por los enfrentamientos sociales. La seguridad personal está también minada por la destrucción de los servicios más esenciales, especialmente el sistema sanitario.
- Seguridad colectiva: amenazada por la profundización de la división social liderada por el gobierno, que incentiva los enfrentamientos y mina, así, la identidad colectiva.
- Seguridad política: en riesgo por la violación de los derechos y libertades fundamentales de la participación en la vida política. Esto se refleja en la concentración del poder en manos del ejecutivo o el empleo de represión, entre otros factores.
- Seguridad medioambiental: amenazada por la mala gestión de los recursos naturales del país por parte del gobierno y que ha generado escasez.

Por tanto, el análisis de la situación en Venezuela a través del marco de la seguridad humana refleja que los venezolanos están experimentando profundas amenazas socioeconómicas, personales, medioambientales y políticas. Además, en sus desplazamientos tratando de huir, su seguridad humana también está amenazada. En este contexto, se puede aplicar el segundo principio esencial de la R2P.

Este principio plantea que la comunidad internacional ha de utilizar los medios diplomáticos y humanitarios necesarios para proteger a las poblaciones de este tipo de amenazas a la seguridad. La R2P plantea que la intervención militar ha de ser la última opción y sólo se puede llevar a cabo cuando otros medios se hayan implementado sin éxito (Werthes y Härtig, 2007; Ziegler, 2016). Por tanto, en base a esta doctrina y teniendo en cuenta las amenazas a la seguridad a la que están sometidos los venezolanos, es evidente que sí aplica el principio de la R2P y la comunidad internacional, en todas sus formas y niveles, tiene responsabilidad de proteger.

Sin embargo, y tal y como se señala en el marco teórico, la R2P no es vinculante (Pandiaraj, 2016). En consecuencia, a pesar de que la aplicación de la doctrina sugiere que la comunidad internacional debería adoptar una posición activa para proteger a estos migrantes, ningún Estado está efectivamente obligado a hacerlo.

Asimismo, es importante plantear si los venezolanos han de ser otorgados o no el estatus de refugiado. Esto es relevante porque la consideración de refugiado sí que genera obligaciones de protección para los diferentes Estados de la comunidad internacional (Edwards, 2016).

La situación de inseguridad multidimensional existente en Venezuela hace que muchas de las personas que abandonan el país sean elegibles para el estatus de refugiados aceptado internacionalmente en la Convención de 1951. Además, si se aplica el marco de la Declaración de Cartagena que es el que corresponde en Latinoamérica, sí se podría concluir que la mayoría de los venezolanos deberían ser considerados refugiados (Freier y Parent, 2018)

Sin embargo, esto no es aplicable para todos los migrantes venezolanos y, en consecuencia, no se puede generalizar la categorización de refugiados para la crisis en Venezuela. No obstante, sí es cierto que, en todos los casos, las personas que abandonan el país están en grave riesgo humanitario y/o legal, especialmente en caso de tener que volver al país. Por tanto, estas personas, aunque en muchos casos no sean elegibles del estatus de refugiado, sí que tienen necesidad de protección internacional, asistencia humanitaria y oportunidades para regularizar su estatus (ACNUR, 2018; Gómez Ramirez, 2018). Esta es la postura adoptada por la ONU y, por tanto, por la comunidad internacional en su conjunto (Margesson y Seelke, 2019).

Por último, cabe destacar que la comunidad internacional debe responder a la crisis migratoria no sólo porque existe responsabilidad de proteger sino también para controlar el impacto que esta crisis puede tener en su seguridad y sus propios intereses geopolíticos y económicos. Por tanto, la respuesta a la crisis del resto de Estados, particularmente los de la región, tiene una doble motivación: la protección de los venezolanos y la defensa de los propios intereses (Ellis, 2017).

5.2.2 Análisis de la respuesta internacional

La discusión en esta sección parte de la conclusión del apartado anterior de que los diferentes Estados, especialmente los de la región, deben y quieren intervenir en la gestión de la crisis migratoria venezolana: “deben” responder por su compromiso con el principio de responsabilidad de proteger y “quieren” hacerlo para defender y promover sus propios intereses.

Partiendo de esta base, en esta sección se hace uso de la evidencia empírica para discutir cuál tendría que ser la respuesta internacional a la crisis para que ésta fuera eficiente. Es decir, se trata de responder al objetivo del trabajo identificando a qué nivel (estatal, regional o global) y con qué actuaciones sería recomendable que la comunidad internacional reaccionara a la crisis.

Para ello, se analizan desde una perspectiva crítica y en diálogo con las conclusiones obtenidas en el marco teórico, las actuaciones que se han dado a nivel estatal, regional y global desde el comienzo de la crisis en 2017. De cada uno de estos niveles se identifican los aspectos positivos, los fallos y los principales desafíos a los que se enfrentan con el objetivo de extraer conclusiones que permitan responder a los objetivos del trabajo.

5.2.2.1 Respuesta a nivel estatal

A nivel estatal, la respuesta que han dado los Estados de la región a la crisis ha sido, a grandes rasgos, una política de puertas abiertas y solidaridad. Para ello, han utilizado tanto medidas ordinarias de inmigración como otras de carácter extraordinario (OIM, 2019). Este trabajo se centra en los casos de Colombia y Brasil, pero otros Estados de la región han adoptado, en líneas generales, actuaciones similares. En consecuencia, algunas de las conclusiones a continuación se pueden extrapolar a otros países receptores latinoamericanos.

Los sistemas y medidas de recepción e integración de migrantes y refugiados venezolanos en Colombia y Brasil tienen, por un lado, rasgos muy positivos y, por otro lado, importantes deficiencias.

La principal fortaleza de la respuesta que Brasil y Colombia están dando a la crisis es que están adoptando medidas para facilitar la entrada y la integración socioeconómica de los venezolanos. Esto es favorable tanto para los migrantes venezolanos como para los propios Estados receptores por dos razones principalmente.

En primer lugar, la implementación de este tipo de medidas evita que haya venezolanos en situación irregular en los países de destino. Esto es muy positivo para los migrantes ya que facilita que tengan una situación regular en el país y, en consecuencia, son menos vulnerables. A su vez, esta política favorece a los Estados porque reducen la inmigración irregular en sus territorios y, por tanto, ofrecen mayor seguridad a los migrantes (Selee et al., 2019). Así, no sólo cumplen con su responsabilidad de proteger a los migrantes (ACNUR, 2018), sino que además evitan el desarrollo de redes criminales (Bahar et al., 2018).

En segundo lugar, la política de puertas abiertas implementada por Brasil y Colombia, y otros muchos países de la región, es muy positiva desde un punto de vista económico. Esto es porque, tal y como se plantea en el marco teórico, facilitar la entrada y regularización de los migrantes tiene efectos positivos en la economía de los países de acogida. Esto puede ser especialmente cierto en este caso ya que los venezolanos tienen niveles de educación y formación por encima de la media en Latinoamérica. Por consiguiente, la integración de la mano de obra venezolana en la actividad económica de los receptores puede generar importantes sinergias positivas y resultar en la mejora estructural de las economías de los países de acogida (Bahar et al., 2018). Por tanto, los costes sociales que los gobiernos de acogida están asumiendo en el corto plazo esperan verse compensados por los potenciales efectos positivos en el largo plazo (Selee et al., 2019).

Otro de los aspectos más positivos de las respuestas de Colombia y Brasil es que han sido capaces de desarrollar medidas extraordinarias que se adaptan perfectamente a las características concretas de los flujos migratorios que reciben. Esto favorece no sólo a los migrantes, sino también a los propios países de acogida en sus labores de gestión.

Por ejemplo, en el caso de Colombia, el ejecutivo ha construido sus medidas a partir del estudio exhaustivo de los tipos de migraciones que llegan al país. Así, la TMF, el Permiso de Tránsito Temporal o el PEP son herramientas que se adaptan perfectamente a las necesidades concretas de cada tipo de migrantes. Asimismo, estas tres medidas favorecen el dinamismo en las migraciones y facilitan a las autoridades colombianas la gestión de la crisis. Además, estas medidas no tienen carácter permanente y, por consiguiente, otorgan flexibilidad a Colombia en su respuesta a la crisis. Así, el ejecutivo colombiano emite TMF o implementa resoluciones de PEP en función de las prioridades de cada momento.

En el caso de Brasil, la adaptabilidad del sistema a sus necesidades concretas se refleja, por ejemplo, en su programa de recolocación voluntaria. Ante los graves conflictos en la región de Roraima, el ejecutivo brasileño ha tenido la suficiente flexibilidad y adaptabilidad para no cerrar las fronteras y, en su lugar, promover la recolocación de los venezolanos. Este programa beneficia, al menos en forma, a todos los actores involucrados: disminuye las tensiones en Roraima, promueve el bienestar de los venezolanos (que se desplazan a otras zonas donde la mano de obra es necesaria y los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades) y favorece las sinergias positivas de la migración en Brasil.

Por otro lado, los sistemas de respuesta a la crisis migratoria de Brasil y Colombia también tienen algunas deficiencias que minan su competencia. A continuación, se destacan cuatro de sus insuficiencias o defectos. La primera de las limitaciones es que parece haber una gran diferencia entre lo que las medidas de respuesta a la crisis proponen teóricamente y lo que suponen en la realidad. Es decir, son medidas muy positivas “en el papel” pero no tanto en la práctica. Esto es porque, a pesar de que los sistemas propuestos son adecuados en su definición, la implementación de éstos presenta muchas complicaciones que hacen que, hasta ahora, el efecto de estas políticas sea limitado (Miller y Panayotatos, 2019).

La segunda deficiencia de los sistemas establecidos en Brasil y Colombia es que es muy complicado controlar su correcta implementación. Es decir, es muy difícil verificar si las medidas están siendo utilizadas convenientemente por los destinatarios adecuados y según los requisitos exigidos. Por ejemplo, los datos de entradas y salidas en Colombia utilizando la TMF evidencian que muchos titulares no están utilizando correctamente la tarjeta y, por el contrario, la utilizan para estar tiempos más largos en el país (Selee et al.,

2019). Esto es muy difícil de controlar y supone una importante fuente de ineficiencias para el sistema.

La tercera, y más importante, de las deficiencias es que los sistemas de respuesta estatales están definidos sólo para el corto plazo. En consecuencia, la protección e integración que ofrecen estos sistemas tienen un carácter temporal. El sistema colombiano del PEP, con una duración de sólo dos años, es claro reflejo de esta deficiencia. Así, en 2019 (dos años después del comienzo de la crisis y de la emisión de los primeros PEP) aproximadamente 68.000 venezolanos van a perder su estatus legal y, por tanto, quedarán en situación de incertidumbre y vulnerabilidad (Selee et al., 2019).

Por tanto, es necesario que Colombia y el resto de los Estados con regímenes temporales, introduzcan medidas para extender la situación regular de los venezolanos en el país. Para ello, se puede tomar como modelo el sistema brasileño que permite a los titulares de los permisos de residencia temporal el acceso a la residencia permanente. La implementación de medidas extendiendo el plazo temporal del estatus es de particular importancia porque se espera que la crisis se prolongue en el largo plazo y, por tanto, los venezolanos no van a abandonar los países de acogida en el futuro cercano (Serbin Pont, 2018).

La cuarta y última limitación de la respuesta de Brasil y Colombia es el escaso desarrollo de los sistemas de asistencia humanitaria. Así, si bien es cierto que han definido correctamente sus políticas migratorias, la gestión de ayuda humanitaria es todavía muy deficiente y necesita ser desarrollada en mayor profundidad. Esto es así en la mayoría de los países de la región (Selee et al., 2019).

Después de revisar los aspectos positivos y negativos de la respuesta estatal de Colombia y Brasil, se concluye que el balance es positivo por dos razones. Primero, el sistema es adecuado porque beneficia a todos los actores involucrados: por un lado, promueve la seguridad y el bienestar de los venezolanos y, por otro lado, facilita a los países receptores la gestión de la crisis y potencia su desarrollo económico. Segundo, los sistemas de respuesta descritos son adecuados, a pesar de tener limitaciones, porque los fallos identificados son simplemente errores de implementación y son, en consecuencia, fácilmente corregibles. Por todo ello, la actuación de los Estados de la región se puede considerar un modelo para Europa y el resto del mundo en la gestión de los flujos migratorios (Selee et al., 2019).

5.2.2.2 Respuesta a nivel regional

A pesar de que la postura adoptada por los Estados de la región se considera la más adecuada, la realidad es que el 60% de los venezolanos que viven en otros países latinoamericanos se encuentran en un estatus irregular con todas las inseguridades que esto conlleva (Margesson y Seelke, 2019). Además, su situación en los países de acogida es cada vez más vulnerable como consecuencia del desarrollo de casos de racismo, discriminación y xenofobia (ACNUR, 2018).

Por consiguiente, es evidente que la postura adoptada a nivel estatal es insuficiente para dar respuesta a una crisis de tal magnitud, aunque ésta esté perfectamente definida. Esto se debe fundamentalmente a dos razones. Primero, la respuesta estatal no alcanza plenamente sus objetivos porque tiene una serie de vacíos y deficiencias que lo impiden, y que se han identificado en el apartado anterior. Segundo, la capacidad de los Estados de la región para reaccionar a los flujos migratorios está gravemente debilitada después de dos años en los que la gestión de la crisis ha recaído exclusivamente en ellos. Sus sistemas e infraestructuras están sobrepasados (Quintero y Spindler, 2018) y sus recursos a punto de agotarse (Miller y Panayotatos, 2019).

Estas dos limitaciones son resultado de que las crisis migratorias tienen un carácter intrínsecamente regional (Selee et al., 2019). En consecuencia, la capacidad de un Estado de responder a una crisis migratoria es siempre insuficiente ya que éstas requieren de una respuesta a nivel regional, tal y como se señala en el marco teórico. Por ello, la otra cara de la moneda es que estas limitaciones de la respuesta estatal pueden ser solventadas si los Estados reciben apoyo y soporte por parte de las estructuras regionales.

De esta manera, la primera limitación es solventada con la intervención regional porque ésta potencia la capacidad de respuesta de los Estados y soluciona así algunas de las deficiencias identificadas a nivel nacional. Por ejemplo, el apoyo regional permite que los Estados ofrezcan soluciones con vistas al largo plazo (Selee et al., 2019) y facilitan el establecimiento de sistemas de control, entre otros. Por su parte, la segunda limitación de la respuesta estatal también se atenúa si se complementa con la actuación a nivel regional. Esto es porque la cooperación a este nivel permite el acceso a mayor cantidad de recursos y evita así el ahogo financiero de los países receptores (Taraciuk Broner, 2018). Asimismo, el regionalismo facilita la mejor distribución de los migrantes y refugiados

por toda la región y, en consecuencia, equilibra los esfuerzos y alivia la situación de los países que se encuentran desbordados (Taraciuk Broner, 2018).

Por tanto, es indudable que la respuesta regional es necesaria para responder de manera eficiente a la crisis migratoria venezolana y los líderes de los Estados latinoamericanos son conscientes de ello. Un ejemplo de ello son las repetidas declaraciones del presidente colombiano llamando a la región a desarrollar un enfoque conjunto a la crisis y subrayando también la necesidad de apoyo de la comunidad internacional a nivel global (Banco Mundial, 2018) Además, la tendencia de constante agravamiento de la crisis en Venezuela permite inferir que la respuesta regional va a ser cada vez más relevante y necesaria (Serbin Pont, 2018).

Por otro lado, y partiendo de la base de que la respuesta regional es necesaria, resulta imprescindible para el objetivo del trabajo evaluar críticamente cómo ha sido la gestión de la crisis a este nivel.

La primera cuestión que destacar es que la respuesta de la región a la crisis es claro reflejo del regionalismo latinoamericano, tal y como se presenta en el marco teórico. Por consiguiente, la gestión de la crisis a este nivel ha estado marcada por la superposición de múltiples organizaciones regionales, la fragilidad institucional de éstas y el desarrollo de grupos informales como única forma de respuesta.

En referencia a la superposición institucional, el análisis de caso presentado demuestra que han sido numerosas las organizaciones regionales que se han pronunciado respecto a la crisis: la CELAC, Mercosur, la Comunidad Andina, Unasur o la OEA, entre otras muchas. En la mayoría de los casos, la respuesta se ha basado en la emisión de una declaración reflejando la postura de la organización en la crisis. Sin embargo, y a pesar de ser un gran número de instituciones, ninguna de ellas ha adoptado una posición activa en el asunto y, en consecuencia, no han contribuido de manera efectiva a la gestión de la crisis.

La incapacidad de ofrecer una respuesta real a la crisis puede ser consecuencia de la fragilidad institucional de dichas organizaciones. El caso de UNASUR es buen ejemplo de esta deficiencia ya que la organización podría haber sido un foro muy adecuado para el desarrollo de soluciones conjuntas (Serbin Pont y Quest, 2018) y, sin embargo, se ha mantenido totalmente inactiva durante la crisis. Esto es consecuencia del deterioro democrático de Venezuela y las tensiones internas que han resultado de ello (Mijares y

Rojas Silva, 2018). La OEA, por su parte, también ha permanecido totalmente estancada en la gestión de la crisis a pesar de los intentos de Estados Unidos de activar a la organización (Serbin Pont y Quest, 2018).

Además, cabe destacar que la mayoría de las respuestas y posicionamientos regionales a la crisis se producen a partir de 2018. Esto quiere decir que, durante todo un año, la actuación a nivel regional fue prácticamente inexistente. La lenta capacidad de reacción es un reflejo más de la limitada capacidad de gobernanza de las organizaciones regionales latinoamericanas.

La incapacidad de las organizaciones regionales de ofrecer una respuesta a la crisis ha derivado en el desarrollo de grupos regionales informales, también muy característicos del regionalismo en Latinoamérica. El primero de ellos, el Grupo de Lima, fue eficiente en la medida que contribuyó a la creación de una postura regional común respecto a algunos temas relevantes de la crisis. Sin embargo, no fue capaz de establecer canales efectivos de diálogo ni de sentar las bases para la resolución del conflicto (Serbin Pont, 2018). Por consiguiente, se puede concluir que, aunque el Grupo de Lima no fue eficiente en la respuesta a la crisis, su actuación fue mucho más relevante e influyente que la de la mayoría de las organizaciones regionales.

Por su parte, el Proceso de Quito se inició con el fin de dar una respuesta a la crisis tras el fracaso del Grupo de Lima y de las organizaciones regionales. Hasta ahora parece estar cumpliendo su objetivo ya que, aunque tiene importantes limitaciones, supone una mejora con respecto al resto de los intentos de respuesta regional (OIM, 2019). Esto es por varias razones. Primero, la *Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región* consolida y fortalece la intención de los Estados de dar una respuesta conjunta. Segundo, el *Plan de Acción del Proceso de Quito* de noviembre de 2018 concreta y traduce el compromiso de los Estados en actuaciones concretas que buscan la protección e integración de los migrantes. Tercero, la reunión de abril de 2019 refleja la intención de los Estados de evaluar periódicamente los logros y subraya la necesidad de la ayuda financiera de la comunidad internacional global.

En definitiva, está claro que el Proceso de Quito está siendo eficiente al menos en el desarrollo de una postura común a nivel regional, que se consolida con la definición de actuaciones concretas y con revisiones periódicas. Sin embargo, ninguna de las decisiones adoptadas en el Proceso es vinculante (Selee et al., 2019). En consecuencia, las

declaraciones y resoluciones adoptadas se pueden convertir en meras directrices sin traducirse en acciones concretas. Esto puede suponer una importante debilidad del Proceso de Quito en el medio y largo plazo.

Por último, también cabe destacar que los países de la región no han aprovechado el marco común de la Declaración de Cartagena para dar una respuesta conjunta a la crisis. Esto es un fallo teniendo en cuenta que definir la situación como una crisis de refugiados permitiría el acceso a recursos adicionales y facilitaría la creación de fondos con ayuda internacional, tal y como ocurrió en la gestión de la crisis de Siria (Bahar et al., 2018).

Todo lo anterior permite extraer tres conclusiones fundamentales sobre la respuesta regional a la crisis migratoria venezolana. En primer lugar, la intervención regional es necesaria para complementar la respuesta estatal y permitir su funcionamiento. En segundo lugar, la respuesta regional de Latinoamérica frente a la crisis migratoria venezolana ha sido completamente deficiente. Esto explica que la región esté siendo incapaz de dar respuesta a la crisis por sí sola (Mijares y Rojas Silva, 2018).

En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, responder eficientemente a la crisis migratoria venezolana requiere trabajar en fortalecer las capacidades regionales y, más concretamente, las organizaciones (Serbin Pont, 2018). La mejora de las organizaciones ha de ser la prioridad en la reconstrucción del regionalismo en Latinoamérica porque, tal y como se plantea en el marco teórico, éstas son más eficientes en la consecución de objetivos que los grupos informales.

Además, sería conveniente que los esfuerzos de mejora de las instituciones regionales se centraran en pocas organizaciones para ir reduciendo así la gran cantidad de instituciones superpuestas en la región (Mijares y Rojas Silva, 2018). Asimismo, es importante destacar que la mejora de las instituciones regionales no sólo es necesaria para dar una respuesta eficiente a la crisis, sino que también beneficia a la región en el largo plazo (Ellis, 2017).

5.2.2.3 Respuesta a nivel global

Las deficiencias de la respuesta regional a la crisis hacen que la reacción a nivel global sea necesaria por dos razones. Primero, para ayudar en la construcción de un regionalismo fuerte capaz de reaccionar a la crisis. Segundo, para complementar las respuestas a nivel estatal y solventar sus deficiencias. Además, la participación a nivel global también es

imprescindible para proporcionar los recursos que los actores regionales y estatales necesitan para dar respuestas en el corto, medio y largo plazo (Miller y Panayotatos, 2019).

Por consiguiente, la actuación a nivel global también es necesaria para hacer frente a la crisis migratoria en América Latina. Sin embargo, el papel de la respuesta global es diferente del asumido por las estructuras estatales y regionales ya que la primera asume el rol de apoyar a las segundas. Así, la respuesta global a la crisis migratoria venezolana se ha centrado en ofrecer soporte y asistencia a los actores regionales y estatales. Este apoyo ha sido de carácter técnico y financiero que es precisamente el que necesitan las respuestas a nivel estatal y global.

Además, la respuesta global también se ha materializado en la coordinación, liderada conjuntamente por ACNUR y OIM, de todos los actores internacionales. A través de la cooperación de todos estos actores y de la gestión conjunta de todos los recursos disponibles se ha podido diseñar el enfoque integral que una crisis de esta naturaleza exige.

Por otra parte, se podría tratar de argumentar la necesidad de que estas organizaciones intervinieran de manera más activa en la gestión de la crisis. Sin embargo, un mayor nivel de participación no correspondería con el rol que estas instituciones tienen en el orden internacional. Es decir, el papel asumido por ACNUR y la OIM en la crisis responde exactamente a sus funciones teóricas en el ámbito internacional, tal y como se presentan en el marco teórico.

Por consiguiente, el análisis de las actuaciones adoptadas por la OIM y ACNUR en la gestión de la crisis permite hacer una valoración positiva. Por un lado, porque su actuación cumple con su rol teórico en el ámbito internacional y, por otro, porque su respuesta se ha ajustado a lo que se necesitaba de ellas que, en este caso, era apoyo técnico y financiero. En resumen, la intervención de las estructuras globales en la crisis migratoria es necesaria pero no es directa, sino que su papel es de asistencia y soporte de las respuestas a nivel estatal y regional.

Todo el análisis de la respuesta a nivel estatal, regional y global permite concluir, dando así respuesta al objetivo del trabajo, que una actuación eficiente frente a la crisis migratoria venezolana exige la respuesta a los tres niveles de intervención internacional. Así, las respuestas estatales y regionales son estrictamente necesarias ya que son quienes

intervienen de manera directa en la crisis. A su vez, la respuesta global es también esencial porque sus labores de apoyo y asistencia son clave para que capacitar a las otras dos formas de respuesta. En línea con esto, y dada la complejidad y multidimensionalidad de la crisis migratoria, la respuesta más eficiente a la crisis será aquella que aproveche y potencie la complementariedad de las respuestas a los tres niveles fomentando sinergias entre ellas.

6. CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo es determinar cuál es la respuesta que la comunidad internacional debe dar a la crisis migratoria venezolana. Este propósito se concreta, a su vez, en dos partes: primero, identificar quién tiene la responsabilidad de responder y, segundo, definir quién y cómo debe hacerlo para que la respuesta sea eficiente.

La importancia del trabajo se justifica por la gran relevancia de la crisis a la que trata de dar respuesta y que se considera la peor crisis humanitaria y migratoria de la historia de Latinoamérica. Además, el objetivo de este trabajo no sólo es trascendental en la actualidad sino también con vistas al medio y largo plazo. Esto es porque la situación en Venezuela se agrava cada vez más y, en consecuencia, se espera que la crisis migratoria también se prolongue en el tiempo. Asimismo, la relevancia del trabajo se justifica en que sus conclusiones son valiosas no sólo para los migrantes, sino también para los países receptores que están interesados en la mejor gestión posible de la crisis.

El trabajo consta de dos bloques: primero, un análisis de carácter cualitativo que conforma el marco teórico y, segundo, un análisis de caso empírico sobre la respuesta internacional a la crisis entre 2017 y los primeros meses de 2019. De cada una de estas partes se extraen conclusiones que permiten responder al objetivo doble del trabajo.

Antes de enunciar dichas conclusiones es importante destacar que éstas no tienen, de ninguna manera, carácter absoluto. Es decir, no son definitivas o generalizables para todos los casos. Esto se debe a que el alcance del trabajo es limitado y, tal y como se señala en la descripción metodológica, varios factores relevantes han sido excluidos del análisis. Sin embargo, estas conclusiones sí tienen la validez necesaria para contribuir al mejor entendimiento de la crisis migratoria venezolana y sus posibilidades de gestión.

Como ya se ha mencionado, la primera parte del trabajo corresponde al marco teórico. En esta sección se describe teóricamente el concepto de seguridad y los roles de los actores internacionales encargados de garantizarla en el marco de la doctrina R2P. De esta sección de revisión de literatura, se extraen las conclusiones que se presentan a continuación y que constituyen la base teórica sobre la que se realiza el análisis y discusión posterior:

- La definición de seguridad adoptada por la comunidad internacional corresponde a la perspectiva humana de ésta. Se trata de un concepto integral y

multidimensional que identifica seguridad con la protección de las tres libertades fundamentales del hombre: libertad para vivir sin miseria, libertad para vivir sin miedo, y libertad para vivir en un entorno libre de riesgos y desastres naturales.

- Como resultado del carácter multidimensional de la seguridad humana, las amenazas a la misma son también múltiples y tienen distintas naturalezas: socioeconómicas, personales, medioambientales y políticas. Todas estas amenazas están interconectadas e interrelacionadas entre sí.
- El sistema de seguridad actual va más allá de los Estados y está formado por una red de actores nacionales, regionales y globales que actúan a diferentes niveles y necesitan de la cooperación y solidaridad global.
- En la comparación entre la respuesta regional y global, se suele considerar que la actuación regional es más eficiente en la resolución de problemas y disputas transnacionales. Esto se debe a su cercanía geográfica, cultural y logística al conflicto. Por esta razón, el papel fundamental de las estructuras globales es apoyar y capacitar a los sistemas regionales y estatales en sus funciones.
- Según la doctrina internacional de R2P, los Estados tienen la responsabilidad de defender a las poblaciones de cualquier tipo de ataque a su seguridad. En base a este principio, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de proteger la seguridad de los ciudadanos de otros Estados cuando éstos no la garanticen. Este principio no es jurídicamente vinculante según la ley internacional.
- Las crisis migratorias suponen una amenaza a la seguridad de los migrantes y de los países receptores. Además, tienen carácter transnacional y requieren de respuesta a nivel regional.
- La respuesta de los Estados de la región a una crisis migratoria tiene una doble motivación: primero, la responsabilidad de proteger a los migrantes cuya seguridad se ve amenazada y, segundo, el interés de proteger su propia seguridad e intereses económicos en el largo plazo.

Partiendo de estas conclusiones teóricas, se lleva a cabo el análisis empírico que constituye un estudio de caso y se divide en dos partes. En la primera parte, se describe la situación interna en Venezuela y los flujos migratorios que derivan de ella. El objetivo es aportar la evidencia necesaria para determinar si existe por parte de la comunidad internacional la responsabilidad de responder a la crisis para proteger a los venezolanos migrantes.

El análisis empírico de la situación en Venezuela refleja una profunda crisis económica, política y social. Por su parte, el estudio de los flujos migratorios manifiesta la gran magnitud de la crisis a nivel regional y el grave deterioro de las condiciones en las que los venezolanos abandonan el país. El análisis de esta evidencia desde la perspectiva ofrecida por el marco teórico permite obtener las siguientes conclusiones:

- La comunidad internacional tiene responsabilidad de proteger porque los venezolanos están experimentando profundas amenazas socioeconómicas, personales, medioambientales y políticas a su seguridad.
- Sin embargo, el principio de R2P no es vinculante y, por consiguiente, existe responsabilidad, pero no obligación de proteger.
- El estatus de refugiados no es aplicable a todos los migrantes venezolanos, pero sí se reconoce que, en todos los casos, las personas que abandonan el país están en grave riesgo humanitario y/o legal, especialmente en caso de tener que volver al país.

La segunda parte del análisis de caso se centra en la respuesta que la comunidad internacional ha dado a la crisis a nivel estatal, regional y global entre 2017 y los primeros meses de 2019. Para cada nivel, se presenta la evidencia empírica y después se analiza ésta desde la perspectiva ofrecida por el marco teórico.

El análisis empírico de la respuesta estatal ofrecida por Colombia y Brasil refleja que, desde 2017, ambos Estados han adoptado una política de puertas abiertas y solidaridad. En el ámbito migratorio, Colombia y Brasil han implementado medidas extraordinarias que se adaptan a las necesidades concretas de los distintos tipos de migrantes que reciben. En términos de respuesta humanitaria, tanto Brasil como Colombia tienen sistemas humanitarios poco sólidos y desarrollados. En la actualidad, Colombia, Brasil y otros Estados de la región están totalmente sobrepasados por la situación. Además, la crisis migratoria está empezando a generar cierto descontento social resultando en casos de racismo, discriminación y xenofobia contra los venezolanos. A partir de esta evidencia empírica, se pueden extraer las siguientes conclusiones en referencia a la respuesta estatal:

- La principal fortaleza de la respuesta que Brasil y Colombia están dando a la crisis es que están adoptando medidas para facilitar la entrada y la integración socioeconómica de los venezolanos. Esto es favorable tanto para los migrantes venezolanos como para los propios Estados receptores.

- Las medidas extraordinarias que están implementando se adaptan perfectamente a las características concretas de los flujos migratorios que reciben. Esto permite la adaptabilidad de sus respuestas a la situación específica a la que se enfrentan en cada momento.
- Por otro lado, los sistemas de respuesta de Brasil y Colombia a la crisis migratoria tienen algunas deficiencias en su implementación que minan su efectividad.
- En definitiva, la respuesta que están dando los Estados de la región a nivel estatal se considera eficiente en líneas generales y dentro de sus limitadas capacidades para la gestión de una crisis migratoria.

Por su parte, el análisis de caso de la respuesta regional demuestra que muchas organizaciones regionales han emitido declaraciones sobre la crisis venezolana y sus consecuentes flujos migratorios. La evidencia empírica también refleja que la principal respuesta a nivel regional ha sido la creación de grupos informales de diálogo como el Grupo de Lima o el Proceso de Quito. El análisis de caso de la actuación regional permite extraer las conclusiones que se presentan a continuación:

- La respuesta a nivel regional es necesaria para dar una respuesta eficiente a la crisis migratoria venezolana por dos razones: primero, porque toda crisis migratoria es de carácter regional y necesita una gestión a este nivel y, segundo, porque la actuación regional permite solventar las deficiencias identificadas en la respuesta nacional.
- La respuesta de las organizaciones regionales a la crisis migratoria ha sido prácticamente inexistente. Por su parte, el Grupo de Lima no ha sido eficiente en la respuesta a la crisis, pero su actuación ha sido mucho más relevante e influyente que la de las organizaciones regionales.
- El Proceso de Quito supone, hasta ahora, una mejora con respecto a los intentos anteriores de respuesta regional. Esto es porque es eficiente en el desarrollo de una postura común a nivel regional. Sin embargo, ninguna de las decisiones adoptadas en el Proceso es vinculante y esto puede suponer una importante debilidad en el medio y largo plazo
- En conclusión, la respuesta regional de Latinoamérica frente a la crisis migratoria venezolana ha sido completamente deficiente.

- Como consecuencia, una respuesta eficiente a la crisis migratoria requiere del fortalecimiento del regionalismo en Latinoamérica y esto debe hacerse consolidando las organizaciones regionales y solventando sus deficiencias.

Por último, la descripción empírica de la respuesta global manifiesta que ésta ha sido liderada por ACNUR y la OIM. Ambas organizaciones han cooperado para dar una respuesta doble a la crisis migratoria. Por un lado, han desempeñado la función de liderar y coordinar los esfuerzos de todos los actores involucrados en la crisis. Por otro lado, han ofrecido apoyo técnico y financiero a las respuestas estatales y regionales. El estudio de estas actuaciones globales desde la perspectiva teórica permite obtener las siguientes conclusiones:

- La intervención de las estructuras globales en la gestión de la crisis es necesaria por dos razones: primero, para ayudar en la construcción de un regionalismo fuerte y, segundo, para complementar las respuestas a nivel estatal y solventar sus deficiencias (especialmente dado el fracaso de la respuesta regional).
- La intervención de las estructuras globales en la gestión de la crisis no es directa sino de asistencia y soporte de las respuestas a nivel estatal y regional.
- La respuesta ofrecida por ACNUR y la OIM a la crisis latinoamericana se considera adecuada. Esto es porque responde a sus compromisos internacionales y complementa perfectamente a las actuaciones estatales y regionales ofreciendo soporte y asistencia precisamente en las materias en las que su capacidad es limitada.

Todo el análisis anterior permite responder al propósito del trabajo de determinar cuál debe ser la actuación de la comunidad internacional ante la crisis. Al igual que el objetivo general, la conclusión global del trabajo es doble. Por un lado, se concluye que la comunidad internacional, en todas sus formas y niveles, tiene la responsabilidad (aunque no la obligación) de responder a la crisis migratoria para, así, proteger a los venezolanos. Por otro lado, se identifica que una respuesta eficiente a la crisis migratoria venezolana requiere no sólo de la participación a nivel estatal, regional y global; sino también de la cooperación y coordinación de las operaciones a estos tres niveles. Así, dada la complejidad y multidimensionalidad de la crisis migratoria, la actuación más eficiente será aquella que aproveche y potencie la complementariedad de las respuestas a nivel estatal, regional y global.

7. BIBLIOGRAFÍA

ACNUR (2018). Venezuela Situation: Responding to the Needs of People Displaced from Venezuela. *UNHCR Supplementary Appeal January – December 2018*.

Adamson, F.B. (2006). Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, 31 (1), pp. 165- 199.

Amnistía Internacional (2019). Refugees, Asylum-Seekers and Migrants. Recuperado de <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/refugees-asylum-seekers-and-migrants/> .
[Fecha de Acceso: 20 de abril 2019].

Arcagni, H. y Hortiguera, N. (2018). Security Council: The Crisis in Venezuela. *EMUN – Essarp Model United Nations 2018*.

Bahar, D., Piccone, T. y Trinkunas, H. (Octubre, 2018). Venezuela: A Path Out of Misery. *Foreign Policy Brookings Institution*.

Banco Mundial (2 noviembre, 2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/events/2018/10/25/migracion-desde-venezuela-a-colombia> [Fecha de Acceso: 20 de abril 2019].

BBC (20 enero, 2019). Venezuela Crisis: How the Political Situation Escalated. *BBC Latin American News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-36319877> [Fecha de acceso: 27 de enero 2019].

Brauch, H.G. (2005). Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Environmental and Human Security. *Studies of the University: Research, Counsel, Education – Publication Series of UNU-EHS*, 1, pp. 7-100.

Brigagao, C. (2017). Latin America: A Panorama of Security and Integration. *Current Challenges for Disarmament and Peace Operations on the Political Agenda*.

Buxton, J. (2018). Venezuela: Deeper into the Abyss. *Revista de Ciencia Política*, 38 (2), pp. 409-428.

Cara Labrador, R. (24 enero, 2019). Venezuela: The Rise and Fall of a Petrostate. *Council of Foreign Relations*. Recuperado de <https://www.cfr.org/background/venezuela-crisis> [Fecha de Acceso: 29 de enero 2019].

CIDH (2018). Resolution 2/18 Forced Migration of Venezuelans. Recuperado de <https://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-2-18-en.pdf>. [Fecha de Acceso: 20 de abril 2019].

CNN (2018). Nicolás Maduro Fast Facts. *CNN Library*. Recuperado de <https://edition.cnn.com/2013/04/26/world/americas/nicolas-maduro-fast-facts/index.html>. [Fecha de Acceso: 26 de enero 2019].

Comunidad Andina (2018). Comunicado con ocasión de la Reunión de Emergencia del Comité Andino de Autoridades Migratorias. Recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=7990&accion=detalle&cat=NP&title=comunicado>. [Fecha de Acceso: 27 de abril 2019].

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951). Recuperado de <https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf> [Fecha de Acceso: 23 de abril 2019].

Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela (2019). Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela. Recuperado de <http://reporting.unhcr.org/node/21600>. [Fecha de Acceso: 15 mayo 2019].

De Lombaerde, P. y Norton, M. (2009). Human Security in Central America. En: *Facing Global Environmental Change – Environmental, Human, Energy, Food, Health and Water Security Concepts* (pp. 1063- 1076). Berlin: Springer.

Declaración Conjunta de la III Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región (2019). Recuperado de <https://www.refworld.org/es/pdfid/5cec7e4e4.pdf> [Fecha de Acceso: 20 de mayo 2019].

Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región (2018). Recuperado de https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/09/declaracion_quito_reunion_tecnica_regional.pdf [Fecha de Acceso: 20 de mayo 2019].

Edwards, A. (2016). UNHCR viewpoint: ‘Refugee’ or ‘migrant’ – Which is right? [Artículo en web]. Recuperado de <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html> [Fecha de Acceso: 20 de abril de 2019].

- EFE (25 enero, 2017). CELAC Summit: Celac backs dialogue in Venezuela, condemns criminalization of migration. *Agencia EFE*. Recuperado de <https://www.efe.com/efe/english/portada/celac-backs-dialogue-in-venezuela-condemns-criminalization-of-migration/50000260-3159735#> [Fecha de Acceso: 27 de abril 2019].
- Ellis, R. E. (2017). The Collapse of Venezuela and Its Impact on the Region. *Military Review*, pp. 22-33.
- Fernandes, V.M.R. (2017). Past, present and future of the “Responsibility to protect”: a bumpy journey. *JANUS.NET, e-journal of International Relations*, 8 (2), pp. 1-12.
- Fondo Monetario Internacional (2018). *República Bolivariana de Venezuela At a Glance*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Countries/VEN> [Fecha de Acceso: 28 de enero 2019].
- Freier, L.F. y Parent, N. (18 julio, 2018). A South American Migration Crisis: Venezuelan Outflows Test Neighbors’ Hospitality. *Migration Policy Institute Newsletter*. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/south-american-migration-crisis-venezuelan-outflows-test-neighbors-hospitality> [Fecha de Acceso: 27 de abril 2019].
- Fukuda – Parr, S. (2003). New Threats to Human Security in the Era of Globalization. *Journal of Human Development*, 4 (2), pp. 167-179.
- GIFMM y Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2019). *Colombia – Reporte Situacional – Abril de 2019*. Recuperado de <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/69706> [Fecha de Acceso: 20 de mayo 2019].
- Global Centre for the Responsibility to Protect (2019). Populations at Risk: Venezuela [Artículo en Web]. Recuperado de <http://www.globalr2p.org/regions/venezuela>. [Fecha de Acceso: 28 de enero 2019].
- Gómez, O.A. y Gasper, D. (2013). Human Security: A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams. *United Nations Development Programme Human Development Report Office*.
- Gómez Ramirez, E. (Diciembre, 2018). The Venezuelan migrant crisis: A growing emergency for the region. *European Parliamentary Research Service*.
- Huang, C. y Gough, K. (2018). The Venezuelan Migrant Crisis: Forging a Model for Regional Response, *Center for Global Development*.

Huysmans, J. y Squire, V. (2009). Migration and Security. En *Handbook of Security studies* (pp. 1-20). London, UK: Routledge.

Inter-Agency Coordination Platform (2019). *Brazil – Situation Report – February 2019*. Recuperado de <https://data2.unhcr.org/es/documents/details/68564> [Fecha de Acceso: 21 de mayo 2019].

Ispas, L., Cîrdei, A. y Negoescu, C. (2011). The concept of Human Security in International Relations. *Revista Academiei Fortelor Terestre*, 1 (61), pp. 11-19.

Knight, W. A. (2005). The United Nations and International Security in the New Millennium. *Perspectives on Global Development and Technology*, 4 (3-4), pp. 517-541.

Krahmann, E. (2005). From State to Non-State Actors: The Emergence of Security Governance. En *New Threats and New Actors in International Security* (pp. 3-19). Nueva York: Palgrave Macmillan.

Kusztal, A. (2017). Theoretical Foundations of Regional Security in International Relations – The Overview. *Journal of Science of the Military Academy of Land Forces*, 1 (183), pp. 17-30.

Margesson, R. y Seelke, C. R. (15 febrero, 2019). The Venezuela Regional Migration Crisis. *Congressional Research Service – In Focus*.

Martin, M. y Obradovic, J. (2013). Promotion and implementation of human security policies at various levels. *Human Security Course*. Recuperado de <http://humansecuritycourse.info/module-2-human-security-in-practice/levels-in-hs/> [Fecha de Acceso: 19 de abril 2019].

Migración Colombia – Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). *Somos Frontera: PEP y TMF*. Recuperado de <http://migracioncolombia.gov.co/viajeros-venezuela/> [Fecha de Acceso: 28 de abril 2019].

Mijares, V.M. y Rojas Silva, N. (2018). Venezuelan Migration Crisis puts the Region's Democratic Governability at Risk. *GIGA Focus Latin America*, (6), pp. 1-13.

Miller, S. y Panayotatos, D. (7 abril, 2019). Quito III: What Regional Governments must do to help displaced Venezuelans. *Refugees International Issue Brief*. Recuperado de <https://www.refugeesinternational.org/reports/2019/4/5/quito-iii-what-governments-must-do-to-help-displaced-venezuelans> [Fecha de Acceso: 29 de abril 2019].

Ministerio Relaciones Exteriores de Brasil (2018). Comunicado de Estados Partes del MERCOSUR sobre la Situación Humanitaria y Migratoria en Venezuela. Recuperado de <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/19043-comunicado-de-los-estados-partes-del-mercosur-sobre-la-situacion-humanitaria-y-migratoria-en-venezuela-asuncion-18-de-junio-de-2018> [Fecha de Acceso: 25 de abril 2019].

Myers, D.J. (2017). The Struggle to Legitimate Political Regimes in Venezuela: From Pérez Jiménez to Maduro. *Latin American Research Review*, 52 (4), pp. 711-719. DOI: <https://doi.org/10.25222/larr.240> [Fecha de Acceso: 20 de enero 2019].

OIM (2019). Migrant and Refugee Venezuelan Crisis: IOM Regional Response Overview. *IOM UN Migration Report*.

Pandiaraj, S. (2016). Sovereignty as Responsibility: Reflections on the Legal Status of the Doctrine of Responsibility to Protect. *Chinese Journal of International Law*, pp. 795-815.

Pisleag, T. (2016). The Security between National and International. *Acta Universitatis Danubius-Relationes Internationales*, 9 (2), pp. 69-75.

Quintero, J. y Spindler, W. (14 diciembre, 2018). Emergency Plan for Refugees and Migrants from Venezuela Launched. *IOM Press Releases*. Recuperado de <https://www.iom.int/news/emergency-plan-refugees-and-migrants-venezuela-launched> [Fecha de Acceso: 23 de abril 2018].

Regional Inter-Agency Coordination Platform for Refugees and Migrants from Venezuela (2019). *Refugees and migrants from Venezuela*. Recuperado de <https://data2.unhcr.org/en/situations/platform> [Fecha de Acceso: 28 de mayo 2019].

Rojas, G. (2014). *Voting Behavior in Venezuela (1958-2013)* (Tesis doctoral, Universidad Santa María de Caracas).

Sánchez Urribarrí, R. (2016). Venezuela (2015): Un régimen híbrido en crisis. *Revista de Ciencia Política*, 36 (1), pp. 365-381.

Selee, A., Bolter, J., Muñoz – Pogossian, B. y Hazán, M. (2019). Creativity amid Crisis: Legal Pathways for Venezuelan Migrants in Latin America. *Policy Brief Migration Policy Institute – Organization of American States*.

Serbin Pont, A. (2018). La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. *Pensamiento Propio*, 47, pp. 129 – 158.

Serbin Pont, A. y Quest, J. A. (2018). Regional Responses to the Crisis in Venezuela: Safeguarding the Human Rights of Refugees and Migrants. *Policy Memo - The Stanley Foundation and CRIES*.

Spanakos, A. (2014). Venezuela before Chávez: Anatomy of an Economic Collapse. *Americas Quarterly*, Summer 2014, pp. 129-131.

Stuenkel, O. (2017). How South America Let Venezuela Down. *Insight Turkey*, 19 (4), pp. 55-65.

Tadjbakhsh, S. (2005). Human Security: Concepts and Implications with an Application to Post-Intervention Challenges in Afghanistan. *Centre d'études et de recherches internationales Sciences Po*, 117-118.

Taraciuk Broner, T. (2018). The Venezuelan Exodus: The Need for International Protection and the Region's Response. *Human Rights Watch*.

Tavares, R. (2014). South America: An Island of Peace? En *Security in South America: The Role of States and Regional Organizations*, (pp. 1-15). Boulder, Estados Unidos: First Forum Press.

Trinkunas, H. (2013). Reordering Regional Security in Latin America. *Journal of International Affairs*, 66 (2), pp. 83- 99.

United Nations (Enero, 2016). An integrated approach for the realization of the Sustainable Development Goals and the priority areas of the international community and the United Nations system. *Human Security Handbook – UN Trust Fund for Human Security*.

Vietti, F. y Scribner, T. (2013). Human Insecurity: Understanding International Migration from a Human Security Perspective. *Journal on Migration and Human Security*, 1 (1), pp. 17-31.

Weiffen, B. y Villa, R. D. (2017). Re-thinking Latin American Regional Security: The Impact of Power and Politics. *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*.

Werthes, S. y Härtig, S. (2007). Human Security: New Threats, New Responsibilities. *Safety & Security International II – Monch Publishing Group*, 6, pp. 147-148.

Ziegler, C.E. (2016). Contesting the Responsibility to Protect. *International Studies Perspectives*, 17, pp. 75-97.