

Colapso político y crisis humanitaria en Venezuela

Opciones de gestión multilateral para un problema de repercusiones hemisféricas

Dr. Miguel Ángel Martínez Meucci

Puntos claves

- La cuestión venezolana ha dejado de ser una crisis nacional para convertirse en un problema hemisférico crónico. El colapso político, económico y social de Venezuela no sólo ha hundido a su población en la mayor crisis humanitaria que se experimenta actualmente en Occidente, sino que implica la transformación de su Estado y territorio en un factor de riesgo creciente para la seguridad regional. Un problema semejante requiere una gestión multilateral por parte de las democracias de la región, así como también de Norteamérica y la Unión Europea.
- Si bien dicha aproximación multilateral se viene ejerciendo con claridad desde mediados de 2017 –cuando el autoritarismo venezolano dejó de ser híbrido para convertirse en hegemónico–, los resultados distan de ser satisfactorios, con lo cual se amerita una revisión de la estrategia seguida hasta ahora. Esto pasa por reforzar la multilateralidad, aumentar el compromiso de las democracias occidentales y reevaluar el sistema de incentivos (positivos y negativos) desplegados hasta ahora.

Índice

Introducción	3
A. Antecedentes histórico-políticos	4
B. Elementos de cambio estructural de la conflictividad política a partir de 1998	6
1. Naturaleza del nuevo proyecto político.....	6
2. Retórica polarizadora.....	9
3. Concentración de poder y neutralización de los contrapesos constitucionales	9
4. Concentración estatal de la economía	8
5. Nuevo planteamiento geoestratégico	9
C. Nuevos patrones de conflictividad política e intentos de gestión multilateral	10
1. 1999-2004 — Cambio constituyente, equilibrio relativo en el conflicto sociopolítico y transición a un nuevo régimen	11
2. 2004-2013 — Concentración de poder, competencia electoral restringida y régimen híbrido.....	11
3. 2013-hoy — Asimetría estructural, bloqueo institucional y tránsito al autoritarismo hegemónico	12
D. La coyuntura 2019-2020: factores fundamentales ...	14
1. Crisis humanitaria y éxodo masivo	14
2. El peso decisivo de lo internacional.....	16
3. De la soberanía múltiple a la pérdida de la soberanía.....	18
E. Perfeccionar la gestión multilateral de la cuestión venezolana (2021-2023)	20
1. Razones para la gestión multilateral	20
2. Criterios para la gestión multilateral	21
3. Líneas de acción de la gestión multilateral.....	21

Editor Responsable

Andreas Klein
Director
Fundación Konrad Adenauer

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Representación en Chile:

Enrique Nercasseau 2381
751-0224 Providencia
Santiago de Chile
Tel: +56 2 22335733
E-Mail: fkachile@kas.de
www.kas.de/chile

ISBN: 978-956-7684-29-8

Colapso político y crisis humanitaria en Venezuela

Opciones de gestión multilateral para un problema de repercusiones hemisféricas

Dr. Miguel Ángel Martínez Meucci

Introducción

Durante 40 años –entre 1958 y 1998–, Venezuela logró consolidar una de las democracias más estables y una de las economías más prósperas de América Latina. De la mano de un régimen económico que fundamentalmente seguía las recetas entonces en boga de la CEPAL, y contando para ello con las ventajas que ofrecía una de las mayores rentas petroleras del planeta, el país llegó a contar en determinados momentos con el mayor PIB *per capita* de la región¹ y un régimen de libertades que logró resistir los embates de la oleada autocrática que se propagó por casi todo el hemisferio durante las décadas de los años 60 y 70.

Venezuela fue entonces refugio de numerosos emigrantes, exiliados políticos y desplazados que eyectaban los distintos conflictos que tenían lugar en América Latina, así como anteriormente lo había sido de numerosos europeos que huían de las guerras y dictaduras del viejo continente. Un amplio sistema de cobertura sanitaria y educativa, por el cual pudo erradicarse todo tipo de enfermedades endémicas y establecerse la gratuidad de la educación en todos sus niveles –sin ir en desmedro del avance de las opciones privadas–, se constituyó como una base sólida para un notable desarrollo y una evidente movilidad social.

En 2020, por el contrario, Venezuela registra la mayor crisis humanitaria del hemisferio occidental. Para finales del 2019, y desde la llegada de Nicolás Maduro a la presidencia de la república, el PIB se redujo en un 62,2%.² Durante varios años el país se ha contado entre los que registran las mayores tasas de homicidios en todo el mundo.³ La empresa petrolera estatal, PDVSA, pasó de ser una de las mayores corporaciones de América Latina, y una de las más grandes compañías petroleras del mundo, a la casi total paralización de sus taladros y refinerías.

Más de 5 millones de venezolanos se han desplazado al extranjero en los últimos años, en buena medida como consecuencia de una debacle económica en la que el salario mínimo no alcanzaba en enero de 2020 para comprar dos docenas de huevos.⁴ La red hospitalaria está desasistida, los centros educativos registran deserciones masivas de estudiantes y docentes, y la democracia registra su peor situación en décadas. Según registran todos los índices globalmente aceptados sobre la calidad de la democracia, no quedan dudas de que el régimen venezolano, al menos desde 2016-2017, se ha constituido como un autoritarismo hegemónico. Y por si fuera poco,

1 Perry, M. (2020). "Visualizing the rise and dramatic collapse of 'democratic socialism' in Venezuela". AEI., 9 de noviembre. <https://www.aei.org/carpe-diem/visualizing-the-rise-and-dramatic-collapse-of-democratic-socialism-in-venezuela>

2 CEPAL (2019): "Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe - 2019". https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45000/91/BPE2019_Venezuela_es.pdf

3 UNODC (2019). "Global Study on Homicide 2019". Nueva York: Naciones Unidas.

4 Salario mínimo en enero de 2020: Bs. 450.000. Docena de huevos en ese mismo mes: Bs. 250.000.

la comunidad internacional se divide con respecto a la figura a la que cabe considerar como el legítimo jefe de Estado en Venezuela: mientras unos continúan reconociendo a Maduro, otros brindan a Juan Guaidó el tratamiento de presidente de la república.

Pocas personas pudieron imaginar a tiempo que un giro tan brutal pudiera tener lugar en este país. ¿Cómo se pudo llegar a este extremo? ¿Cómo gestionar acertadamente un colapso semejante? El presente informe intenta poner en contexto la actual deriva de Venezuela, ofreciendo una breve perspectiva histórica e identificando los nuevos patrones de conflictividad, explicando cómo surgieron, cómo han sido gestionados hasta ahora –por actores tanto internos como externos–, cuáles han sido los resultados de dichas gestiones y qué tipo de aspectos deberían ser considerados a la hora de plantearse un nuevo enfoque de gestión multilateral de la cuestión venezolana.

A. Antecedentes histórico-políticos

Durante la mayor parte de su historia como Estado independiente, Venezuela estuvo regida por hombres de armas. Los conflictos bélicos del siglo XIX –fundamentalmente la Guerra de Independencia (1811-1830) y la Guerra Federal (1859-1863)– ocasionaron la pérdida de una buena parte de la población. Una precaria economía agropecuaria, sustentada a duras penas en las exportaciones de cacao y de café, se desarrollaba en un territorio políticamente fragmentado. La inestabilidad crónica ocasionada por múltiples caudillos que se disputaban el poder finalmente fue sellada bajo la mano dura del dictador Juan Vicente Gómez, quien entre 1908 y 1935 fue el primer gobernante venezolano en contar con el petróleo como gran fuente de rentas.

Superar esa inercia de pobreza, guerra y autoritarismo conllevó ingentes esfuerzos. La lucha entre los nuevos partidos políticos –democráticos, policlasistas– y los regímenes militares por la configuración del orden político se prolongará durante varias décadas, hasta 1958. Con la transición iniciada ese año se implantará la llamada República Civil, un largo período democrático de 4 décadas en el que, de la mano de una nueva constitución, el país conocerá no sólo un gran crecimiento económico, sino también un desarrollo notable en materia de políticas sociales. Dicha transición fue posible tras la firma de varios pactos intersectoriales que permitieron avenir las voluntades de rivales anteriormente irreconciliables⁵. No obstante, y tal como lo ha señalado el historiador Germán Carrera Damas⁶, la consolidación de este proyecto liberal-democrático se produjo sobre la base de la derrota de otros dos proyectos nacionales: el del conservadurismo autoritario y militarista, y el de la izquierda revolucionaria de inspiración soviética. Los representantes de estas líneas más extremistas quedaron doblegados o excluidos de los términos de estos acuerdos, entre los cuales el principal fue el de Puntofijo.

De este modo, mientras algunos de esos sectores políticos que no se identificaron con la República Civil decidieron –en total consonancia con la línea que a partir de 1959 marcaba la Revolución Cubana, en el caso de los grupos de la izquierda radical– pasar a la lucha guerrillera, otros se dedicaron a infiltrar las Fuerzas Armadas con la esperanza de tomarse el poder con el apoyo de la institución castrense –tal fue el caso tanto de fuerzas políticas de derecha como de izquierda–. La joven democracia venezolana, no obstante, logró resistir las tentativas frustradas

5 Martínez Meucci, M. Á. (2006). "Pactos de élites y transición a la democracia en Venezuela y Colombia". *Politeia*, 29 (37), 195-228. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1700/170018238008>

6 Carrera Damas, G. (2005). *El bolivarianismo-militarismo. Una ideología de reemplazo*. Caracas: Ediciones Ala de Cuervo.

que tanto guerrilleros como jóvenes oficiales acometieron mediante atentados, secuestros, disturbios y fallidos golpes de Estado.

Para los años 70, Venezuela había nacionalizado la industria petrolera y consolidado niveles de renta que se encontraban entre los más altos del planeta. Y a pesar de que la expansión de la educación, la salud y la infraestructura nacional efectivamente lograron beneficiar al grueso de la población, las bases de dicho desarrollo eran mucho más precarias de lo que para entonces solía reconocerse⁷. El modelo descansaba fuertemente en una renta petrolera cuya cuantía dependía más de los esporádicos aumentos de los precios del crudo –muy dependiente por aquel entonces de los conflictos armados en el Medio Oriente– que de la expansión de la producción nacional. De igual modo, la producción manufacturera venezolana estaba fuertemente atada a los subsidios estatales, en el contexto que imponía una moneda sistemáticamente sobrevaluada que al mismo tiempo favorecía el consumo de bienes importados.

El reconocimiento de dichas dificultades se hizo inevitable en los años 80, cuando el Estado se vio obligado a buscar opciones para moderar el elevado gasto y la deuda pública mientras decidía acometer la devaluación del signo monetario, en una dinámica que no ha cesado hasta el día de hoy. Con miras a modernizar la administración pública y a hacerla más eficiente, se inició una importante reforma del Estado, orientada principalmente a la reducción del gasto público y al desarrollo de una profunda descentralización política. Tales políticas atendieron a las orientaciones trazadas por la COPRE (Comisión para la Reforma del Estado), instalada durante los años 80.

No obstante, la consiguiente y abrupta pérdida del poder adquisitivo y la insuficiencia en el acceso a ciertos bienes públicos por parte de amplios sectores de una población que aumentaba aceleradamente, así como la relativamente repentina e inesperada frustración de expectativas populares que no habían hecho más que crecer durante medio siglo, constituían serios obstáculos para llevar dichas reformas a buen puerto. De este modo, la tolerancia general a la implementación de las medidas de ajuste –plenamente implementadas durante el segundo e inconcluso gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993)– se reveló con el estallido social de febrero de 1989. La ola de protestas y saqueos que se propagó por todo el país propició una fuerte represión estatal, saldada con varios centenares de muertos.

A tal situación seguirían dos fallidos golpes de Estado en 1992, el primero de ellos comandado por el teniente-coronel Hugo Chávez. A pesar de no hacerse con el poder, los golpes contribuyeron decisivamente a la pérdida de apoyos políticos del presidente Pérez y a su consiguiente destitución por parte del Congreso (1993). Así, las opciones de fuerza revivieron como una opción válida en un imaginario popular que durante el siglo y medio anterior a la República Civil –entre 1810 y 1960– se había acostumbrado a ellas. Tras la elección por segunda vez de Rafael Caldera como presidente de la república, el caso judicial de Hugo Chávez y sus compañeros de armas fue sobreesido, y tras una meteórica campaña política que únicamente giró en torno a las promesas de luchar contra la corrupción e instalar una Asamblea Constituyente, el militar que había intentado tomarse el Estado por las armas lo alcanzó por los votos.

7 Astorga, P. (2003). "La economía venezolana en el siglo XX". *Revista de Historia Económica*, Año XXI. Otoño-Invierno 2003. No. 3. <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/2249#preview>

B. Elementos de cambio estructural de la conflictividad política a partir de 1998

El control del Estado por parte de un nuevo proyecto de poder –esencialmente distinto al que rigió el país durante 40 años– marca el inicio de una etapa muy diferente. Si, por un lado, en la ciencia política parece aceptarse de modo generalizado la caracterización que Juan Carlos Rey proporcionó del sistema político vigente durante el período 1958-1998, al que consideró como una democracia pluralista en el marco de un “sistema populista de conciliación de las élites”⁸, el nuevo orden político implantado a partir de 1999 ha recibido múltiples denominaciones que aún distan de propiciar un consenso entre los estudiosos.

En tal sentido, distintos rasgos del nuevo régimen –su retórica populista, su prédica de la democracia participativa, su origen y profundos nexos con las fuerzas armadas, su orientación socialista, su carácter revolucionario, etc.– han sido resaltados por diferentes especialistas que lo han caracterizado de diversos modos. En tal sentido, es útil reparar en el hecho de que todos esos elementos, más allá del énfasis que se quiera hacer en cada uno de ellos, convergen en una clara vocación *iliberal o anti-liberal*. Esta condición, expresada desde etapas muy tempranas⁹, marca una ruptura fundamental con el modelo democrático de los 40 años previos, donde las diferencias políticas se dirimían en un marco de común respeto a los parámetros constitucionales y dentro de un claro pluralismo político. Se van asentando así los elementos o bases estructurales de una conflictividad política enteramente nueva, elementos a los cuales nos referiremos a continuación.

1) Naturaleza revolucionaria del nuevo proyecto político: Hugo Chávez encabezó un movimiento político heterogéneo, policlasista y populista, definido acertadamente por el historiador Carrera Damas como la revancha que se tomaban –tras su previa fusión– los dos proyectos nacionales históricos que con la República Civil instalada en 1958 habían quedado excluidos del poder: *el proyecto pretoriano de las Fuerzas Armadas y el proyecto revolucionario de la izquierda radical*. El hecho no dejaba de sorprender por su aparente anacronismo, pues acontecía cuando el mundo entero experimentaba la Tercera Ola Democratizadora y el Consenso de Washington. Pero lo cierto es que el rechazo más o menos generalizado que la sociedad venezolana –desde los sectores más populares hasta sus élites políticas, económicas e intelectuales– demostró ante las políticas de liberalización terminó siendo canalizado a través de un liderazgo mesiánico, populista y militarista.

El doble carácter socialista y militarista del proyecto chavista, así como su consiguiente carácter revolucionario, queda evidenciado en los orígenes de sus principales cuadros políticos, provenientes casi todos ellos de la militancia en la izquierda radical revolucionaria o de las Fuerzas Armadas. La entrada de los militares al gobierno, iniciada con el Plan Bolívar 2000¹⁰, se extendió a numerosas carteras ministeriales, gobernaciones, alcaldías, puertos, aeropuertos

8 Rey, J. C. (1998). *Problemas sociopolíticos en América Latina*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela [1980].

9 Ver por ejemplo Zakaria, F. (2006). *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

10 Apenas asumió la presidencia, Hugo Chávez anunció en 1999 el “Plan Bolívar 2000”, por el cual destinaba a contingentes de la Fuerzas Armadas a participar en labores de reparación de infraestructura, instalación de mercados populares, etc. El Plan repartía a los militares en 26 “teatros de operaciones sociales” asentados en las guarniciones castrenses de todo el país. Durante ese año (1999) se entregaron Bs. 36.000 millones (\$20 millones *circa*) a las Fuerzas Armadas y se incorporó a civiles voluntarios. El Plan fue cuestionado por casos de corrupción y por ser la antesala del (re)ingreso de los militares en política.

y aduanas, así como las empresas básicas del Estado (petróleo, minería, etc.) y el control del suministro de combustible. Se ha tratado tanto de militares retirados –muchos de ellos compañeros de promoción del propio Chávez– como activos.¹¹

2) Retórica polarizadora: a partir de 1999, y en contraste con los usos políticos de las 4 décadas previas, se instala desde la presidencia de la república una *retórica polarizadora*, característica de dinámicas populistas y revolucionarias¹², por la que la nación comienza a ser discursivamente dividida entre “patriotas” y “apátridas”, entre el “pueblo” y las “cúpulas podridas”, entre “soldados de la patria” y “lacayos del Imperio” (esto es, los Estados Unidos). Las consecuencias de este discurso polarizador –retroalimentado con la radicalización de la acera opuesta– han sido determinantes en el desarrollo de identidades políticas contrapuestas que complicaron enormemente la convivencia ciudadana, sobre todo mientras el nuevo régimen conservó un respaldo popular que oscilaba en torno a la mitad de la población (ya que dicho respaldo se ha reducido con Maduro).

3) Concentración de poder y neutralización de los contrapesos constitucionales: aparte de la retórica polarizadora y el carácter del nuevo grupo de poder, otro elemento que a partir de 1999 introdujo cambios significativos en la gestión de diferencias por parte del sistema político fue la progresiva pérdida de los contrapesos constitucionales. En una medida importante, esta dinámica se vio favorecida por el cambio de constitución en 1999. La incidencia de este cambio no se manifestó ni antes ni durante el proceso constituyente –ante el cual apenas se presentaron obstáculos¹³–, sino más bien después de comenzar a regir el nuevo texto constitucional. A pesar de la que la nueva carta magna incorporaba innovaciones positivas –como un reconocimiento explícito de los pueblos originarios y una amplia gama de derechos y garantías que incluían hasta la soberanía del espacio radioeléctrico–, también fue notable el hecho de que se removieran algunos importantes contrapesos al poder del presidente de la república¹⁴.

Tras aprobarse en referéndum la nueva constitución, se realizaron elecciones para elegir a nuevos representantes en todos los cargos de elección popular, en un proceso que coloquialmente se denominó como las “megaelecciones” (año 2000). Para ese momento, muchos jueces habían sido sustituidos por otros de carácter provisorio. Tras la aplastante victoria que alcanzó en dicha oportunidad, la mayoría oficialista en el Congreso aprobó una Ley Habilitante para que el presidente Chávez pudiera gobernar por decreto en toda clase de materias durante un año. Los decretos-leyes fueron dados a conocer apenas minutos antes de que se venciera dicho plazo (noviembre 2001), y afectaban severamente una serie de derechos fundamentales de buena parte de la población.

11 Ver Primera, M. (2012): “La mitad de los gobernadores de Venezuela son militares leales a Chávez”, *El País*, 17 de diciembre. https://elpais.com/internacional/2012/12/17/actualidad/1355775991_861203.html y Ramos Pismataro, F. (2018). “Los militares y el deterioro democrático en Venezuela”. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 260-282. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a12>

12 Para un análisis detallado de la narrativa política de Hugo Chávez, ver Martínez Meucci, M. Á. y Vaisberg, R. (2015). “La narrativa revolucionaria del chavismo”, *POSTData* 19, No. 2, Oct.2014/Marzo.2015, pp. 463-506. https://docs.google.com/file/d/0B637k_n5waBpQ3VWw1FjUUhZbzQ/edit

13 Las objeciones que emergieron entonces fueron principalmente a título individual, y en muy escasa medida correspondieron a órganos del Estado o partidos políticos. La Corte Suprema de Justicia otorgó todas las facilidades del caso.

14 Se extendió el período presidencial de 5 a 6 años, se retiró la posibilidad de la reelección inmediata por un período adicional consecutivo, se disolvió el Senado para conformar un parlamento unicameral, se retiró al Congreso (ahora Asamblea Nacional) la potestad de designar los ascensos militares, etc. Posteriormente, en 2009 y a través de una enmienda constitucional aprobada en referéndum, la posibilidad de reelección presidencial se convirtió en indefinida.

En un contexto de polarización global –promovido por la escalada que detonaron los atentados terroristas a las Torres Gemelas de Nueva York–, en Venezuela comenzó una escalada de movilizaciones en contra y a favor del gobierno de Hugo Chávez, que finalizaron con la remoción de toda la directiva de la empresa petrolera estatal PDVSA y, días después, un golpe de Estado (11 de abril de 2002) por el cual Chávez permaneció detenido 48 horas antes de que los propios militares –divididos como estaban ante el curso de acción a seguir– lo devolvieran al cargo. Se inicia entonces el primero de varios intentos foráneos de mediación en la cuestión venezolana, auspiciado por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Centro Carter, con la finalidad de canalizar pacífica e institucionalmente la conflictividad política en el país. Y aunque a partir de ese momento las diferencias retomarían el cauce electoral –a pesar de episodios críticos como el paro masivo de la oposición entre diciembre 2002 y enero 2003–, la *concentración de poder y la neutralización de los “checks and balances”* desde 2004 se tradujeron en la implantación de un autoritarismo competitivo, devenido en autoritarismo hegemónico en 2016¹⁵, con lo que desde entonces se ha impedido una plena canalización de la conflictividad por vía institucional.

4) Concentración estatal de la economía: el control político-institucional por parte de la nueva coalición en el gobierno le permitió a éste, a su vez, ejercer *una intervención cada vez más directa y generalizada sobre la actividad económica* de la sociedad venezolana. La implantación de un severo control cambiario en febrero de 2003, las múltiples expropiaciones de terrenos y empresas¹⁶, la extrema rigidez del régimen sociolaboral y otras medidas relacionadas fueron perjudicando progresivamente las condiciones del sector privado para producir y competir. El extraordinario ingreso petrolero percibido entre 2004 y 2012 –período durante el cual el alza del precio del crudo llegó a alcanzar los 150\$ por barril petrolero en momento puntuales– permitió un aumento voluminoso y sostenido del gasto público durante varios años, con lo cual durante cierto tiempo se generó la fantasía de que el Estado estaba en capacidad de sustituir al sector privado en toda clase de actividades y servicios que superaban, con mucho, los rubros más básicos. El aumento del tamaño del Estado y la administración pública, así como la proliferación de programas de ayuda en los que los límites entre los organismos públicos, las Fuerzas Armadas y el partido de gobierno se desdibujaban¹⁷, generaron una gran cantidad de adeptos y dependientes. Rubros agropecuarios anteriormente producidos en el país pasaron a ser comprados por el Estado venezolano y sectores privados afines en Brasil, Argentina y Uruguay, países a la sazón gobernados por aliados políticos de la Revolución Bolivariana.¹⁸

La instancia creada anteriormente para moderar el impacto de estos ciclos de abundancia –el Fondo de Inversiones para la Estabilización Macroeconómica (FIEM)– terminó prácticamente vacía, y más bien se solicitaron préstamos en el exterior –particularmente a China– mientras

15 *The Economist* registra el paso de “régimen híbrido” a “régimen autoritario” a partir de los acontecimientos del año 2017. Ver *The Economist* (2018). “Democracy continues its disturbing retreat”, 31 de enero. <https://www.economist.com/graphic-detail/2018/01/31/democracy-continues-its-disturbing-retreat>

16 Empresas expropiadas entre 1999 y 2019 rondarían las 5.500, casi siempre acarreado una drástica caída de su producción. Ver Abadi, A. & García, C. (2019). “*Expropiación: la política expropiatoria del “Socialismo del Siglo XXI”*”. Observatorio de Gasto Público de CEDICE – Universidad Católica Andrés Bello – Universidad Monteávila. http://paisdepropietarios.org/propietariosve/wp-content/uploads/2019/05/Expropiacion-AAM-CGS-10.05_2.pdf

17 Ramos Pismataro, F. (2018). “Los militares y el deterioro democrático en Venezuela”. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 53, pp. 260-282. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a12>

18 Mientras el valor de las importaciones a Venezuela desde el Mercosur pasó de \$ 780 MM en 2003 a \$ 5.538 MM en 2008, las exportaciones venezolanas al bloque se redujeron de \$ 151 MM a \$ 147 MM en el mismo lapso. Ver Villalobos, D. & Ortiz, E. (2012). “Venezuela en el proceso de incorporación al Mercosur”. *Ciencia e Interculturalidad*, 10 (1), año 5, 116-130. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6576568.pdf>

se emitía una cuantiosa deuda pública. Papel destacado en este sentido lo han venido jugando los bonos de PDVSA, con tasas de rendimiento superiores al 7%. De este modo, la nación terminó quintuplicando su deuda externa (de aproximadamente \$30 mil millones en 1999 pasó a más de \$150 mil millones) y alimentando patrones de consumo insostenibles en el tiempo. Con la caída de los precios del crudo, las presiones inflacionarias –que de por sí ya eran elevadas– se salieron de control con la emisión cada vez más recurrente de dinero inorgánico y las reconversiones monetarias *del bolívar por el bolívar fuerte* y posteriormente por el bolívar soberano.¹⁹

5) Nuevo planteamiento geoestratégico: n quinto elemento que marca un cambio profundo con respecto a los 40 años anteriores y que incide fuertemente en la naturaleza del conflicto actual es el profundo cambio en la orientación de la política exterior. Durante décadas, la posición de Venezuela en el plano internacional había estado marcada por su defensa y promoción de la democracia en el continente –ej., la Doctrina Betancourt²⁰– y su estricta neutralidad en conflictos como el árabe-israelí. No obstante, desde 1999 proliferan las denuncias internas y foráneas de los vínculos que la nueva administración comenzó a establecer con entidades políticas extranjeras de carácter subversivo o autocrático. Hugo Chávez fue, por ejemplo, el primer jefe de Estado electo democráticamente en visitar a Saddam Hussein en Irak tras la guerra del Golfo (agosto 2000), mientras se mostraba particularmente conciliador con organizaciones como las FARC y el ELN.²¹

A partir de 2002 se intensifica la confrontación retórica con los Estados Unidos y otros gobiernos occidentales como los de España y Colombia. En el marco de esos enfrentamientos diplomáticos, Chávez ordena eliminar toda cooperación militar y antinarcóticos con los norteamericanos²² y retira a Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones –esquema de cooperación comercial donde la integración con Colombia se había convertido en el eje de las exportaciones privadas de Venezuela– para incluirla en Mercosur, estructura con la que Venezuela tiene grandes asimetrías pero donde los gobiernos de turno eran afines al chavismo. Al mismo tiempo, los vínculos con gobiernos autoritarios como los de Rusia, China, Irán, Turquía, Bielorrusia y otros –la mayor parte de ellos ajenos a la geopolítica tradicional venezolana– se irán haciendo cada vez más densos. Estos vínculos han incluido un cambio radical en los sistemas de armas de Venezuela, en la doctrina militar de sus Fuerzas Armadas²³ y en las fuentes de financiamiento/endeudamiento exterior.

Particularmente importante será desde 2003 el vínculo con la Cuba castrista, estableciendo múltiples acuerdos por los que, a cambio del envío de 100.000 barriles diarios de petróleo a la isla caribeña, el gobierno venezolano comenzó a contar con el apoyo de personal cubano

19 Ver Abadi, A. y García S., C. (2018). “De la reconversión monetaria de 2008 a la de 2018”, *Prodavinci*, 23 de marzo. <https://prodavinci.com/de-la-reconversion-monetaria-de-2008-a-la-del-2018/>

20 Dictada y puesta en práctica a partir de 1959 por el presidente venezolano Rómulo Betancourt, dicha doctrina señalaba que “Solicitaremos cooperación de otros Gobiernos democráticos de América para pedir, unidos, que la Organización de Estados Americanos excluya de su seno a los Gobiernos dictatoriales”.

21 Ver “Chávez-FARC: la relación que se hizo evidente”, *El Tiempo*, 5 de marzo de 2013. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12644742>

22 Según Hugo Chávez en aquella oportunidad, “[...] resulta que la DEA estaba utilizando como máscara la lucha contra el narcotráfico para incluso apoyar el narcotráfico, para hacer inteligencia en Venezuela en contra del gobierno”; *El Universal*, 8 agosto 2005, p. 1/8.

23 Ver por ejemplo Garay, C. y Ramos, F. (2016). “Las relaciones civiles-militares y el proyecto ideológico bolivariano en Venezuela (1999-2014)”; *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 11 (1), DOI: [10.18359/ries.1375](https://doi.org/10.18359/ries.1375), así como también Boersner, A. y Haluani, M. (2013). “Convergencias y divergencias en la asociación estratégica ruso-venezolana y sus implicaciones hemisféricas”. *Cuadernos del Cendes*, 30 (82), 67-107.

en actividades que, tal como se las ha mostrado ante el público, estaban esencialmente orientadas a brindar una mayor cobertura de salud a la población venezolana. No obstante, el hecho de que la red hospitalaria tradicional y los médicos venezolanos estuvieran cada vez más desasistidos²⁴, así como una gran cantidad de testimonios personales y estudios de diversa índole, indican que la participación cubana en Venezuela ha estado estrechamente relacionada con labores de inteligencia, adoctrinamiento y entrenamiento de diversos organismos públicos y partidistas²⁵.

La consecuencia de esta nueva orientación de política exterior ha sido la ruptura progresiva de los vínculos con las democracias occidentales y su sustitución por los lazos establecidos con Cuba y diversas autocracias euroasiáticas. Esta orientación quedó insinuada desde fechas tan tempranas como el año 2001, cuando Venezuela fue el único Estado americano en poner reservas en el camino de elaboración de la Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos, pensada para establecer instrumentos multilaterales de presión a los regímenes que violentaran los parámetros mínimos de la democracia²⁶.

C. Nuevos patrones de conflictividad política e intentos de gestión multilateral

El paso de una democracia pluralista a un sistema político sustancialmente nuevo, marcado por el avance de un proyecto revolucionario con participación de las Fuerzas Armadas, y en medio de una reorientación geoestratégica de grandes dimensiones, no sólo ha conllevado el desarrollo de nuevos patrones de conflictividad, sino también de nuevos patrones de gestión –tanto interna como multilateral/internacional– de la misma. El factor principal –entre los ya señalados en la sección anterior– que ha determinado un cambio profundo en la dinámica de la conflictividad política venezolana es la *naturaleza revolucionaria y autoritaria* del proyecto político chavista. Si por un lado la voluntad revolucionaria se manifiesta en la determinación de sustituir todo el orden vigente, e incluso la naturaleza de las asociaciones ciudadanas constituidas autónomamente, el talante autoritario se hace visible en el recurso de la fuerza cada vez que la canalización institucional de las diferencias políticas apunta a la eventual pérdida de poder por parte de la coalición gobernante.

La sustitución revolucionaria y progresiva de un orden político, económico y social por otro marca una indefinición prolongada en la que toda institucionalidad es incierta porque ésta, según se supone, se encuentra en medio de un proceso de cambios profundos. Se afirma una y otra vez que el “poder constituido” no debe frenar el “poder constituyente”, en lo que termina siendo una excusa ideal para la arbitrariedad continuada. Lógicamente, una posición como esta invalida a las instituciones para canalizar y dirimir la conflictividad política, implica en la práctica la desaparición del estado de derecho y significa que todo queda supeditado al recurso último de la fuerza. Dicha fuerza, por otro lado, ya no es únicamente la que corresponde

24 Carrillo Roa, A. (2018): “Sistema de salud en Venezuela: ¿un paciente sin remedio?”, *Saúde Pública* 34 (3). <https://doi.org/10.1590/0102-311X00058517>

25 Un libro reciente al respecto fue coordinado por Werlau, M. (2019): *La intervención de Cuba en Venezuela: Una ocupación estratégica con implicaciones globales*, Washington: Free Society Project.

26 Venezuela fue el único país que firmó con reservas algunos aspectos de la Declaración de Québec (abril, 2001) de la OEA, concretamente aquellos que hacían referencia a la democracia representativa y a la posibilidad del sistema hemisférico de sancionar a los regímenes que incumplieran sus parámetros fundamentales. http://oas.org/dil/esp/Declaracion_de_Quebec.pdf

a diversos órganos de seguridad del Estado²⁷, sino a una variedad de grupos paramilitares que operan de forma más o menos autónoma y que ayudan a encubrir la responsabilidad estatal y gubernamental²⁸. Es importante señalar que este proceso ha pasado por varias fases –que describiremos a continuación– con respecto a los *patrones de conflictividad* que genera, así como a los modos en los que se ha intentado gestionarlos.

1) 1999-2004 – Cambio constituyente, equilibrio relativo en el conflicto sociopolítico y transición a un nuevo régimen: una primera etapa se relaciona directamente con la llegada del chavismo al poder, el cambio constitucional y el intento de gobierno por decretos-leyes presidenciales en el marco de una primera Ley Habilitante otorgada por un parlamento de mayoría oficialista. Durante esta etapa se produce el quiebre de la institucionalidad existente como instancia comúnmente respetada para dirimir las diferencias políticas, así como el deterioro de la convivencia y del pluralismo político. La voluntad revolucionaria desconoce toda institucionalidad sobre la que no ejerza un control directo, mientras acomete medidas que vulneran los parámetros constitucionales –incluso los de la recién creada constitución de 1999. Por su parte, las fuerzas sociales constituidas resienten la falta de diálogo con el gobierno, la imposición autoritaria y la retórica presidencial que los designa como figuras apátridas y hostiles. Emerge así una profunda polarización social.²⁹

La falta de medios comúnmente aceptados para dirimir esta pugna conlleva masivas movilizaciones, peligrosas fracturas dentro de las Fuerzas Armadas, un golpe de Estado frustrado con apoyo de importantes sectores de la oposición y, finalmente, la facilitación multilateral del diálogo interno por parte de la OEA, el PNUD y el Centro Carter (2002-2004). Este último mecanismo, denominado “Mesa de Negociación y Acuerdos”, a pesar de todas sus dificultades y falencias logró reinstaurar un cierto consenso en torno al procedimiento electoral como vía legítima para dirimir las controversias³⁰. No obstante, la gestión multilateral no logra detener el control progresivo de las diversas ramas del Estado y de la sociedad civil por parte del gobierno revolucionario, con lo que las elecciones sucesivas –empezando por el propio referéndum revocatorio de 2004– tendrán lugar en condiciones de claro ventajismo y sin plena vigencia de un estado de derecho.

2) 2004-2013 – Concentración de poder, competencia electoral restringida y régimen híbrido: a partir de 2005 Hugo Chávez manifiesta sin ambages que su proyecto es socialista y abiertamente *revolucionario*. Para ese momento ya controla todas las ramas del poder público y la empresa petrolera estatal PDVSA, cuyos recursos manejará con total discrecionalidad. Pero además, en 2004 se inicia un alza progresiva de los precios del petróleo que se prolongará durante una década, llegando incluso a quintuplicarse en 4 años. Los nuevos ingresos, aunados al endeudamiento externo, proveerán al gobierno de grandes recursos que le permitirán mantener su popularidad y gestionar internamente la conflictividad política, sin por ello sacrificar su voluntad revolucionaria ni la lógica de concentración de poder. Persiste así una polarización muy pronunciada entre chavistas y opositores, si bien la coexistencia fluye de algún modo en medio del crecimiento económico.

27 A menudo se trata de organizaciones policiales que actúan de forma más o menos secreta e incurriendo en violaciones masivas de derechos humanos. Ver ACNUDH (2019). “Informe sobre Venezuela de la Alta Comisionada para los DD.HH. sobre la situación en Venezuela”. Ginebra, 4 de julio. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/Display-News.aspx?NewsID=24788&LangID=S>

28 Ver García, D. (2017): “Qué son los colectivos y cómo operan para ‘defender la revolución bolivariana’ en Venezuela”, *BBC Mundo*, 7 de julio. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40527998>

29 Ver Lalander, R. (2012): “Venezuela 2010-2011: polarización y radicalización del proyecto socialista”, *Revista de Ciencia Política* 32 (1), 293-313. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100015>

30 Martínez Meucci, M.Á. (2010): “La Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2003) y el proceso de facilitación de la OEA y el Centro Carter”, *Politeia* 44 (1), 47-87. <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170020031003.pdf>

Dentro del proyecto revolucionario el chavismo siguió avanzando hacia la construcción de un “estado comunal” que se plantea la sustitución de una democracia pluralista de partidos políticos a un sistema de asambleas populares en las que, en la práctica, la autonomía de las decisiones populares se ve menoscabada por el control hegemónico del recientemente creado Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)³¹. El avance de este proyecto, no obstante, se fue produciendo de forma más sutil, paulatina y parcialmente tolerada mientras existió una relativa libertad de prensa, en tanto se realizaron múltiples elecciones más o menos competitivas –aunque siempre sometidas a un acusado ventajismo³² y en las que los miembros de la oposición, reunidos en la Mesa Unidad Democrática (MUD), lograron algunas victorias importantes pero no decisivas– y, particularmente, mientras se mantuvo el considerable aumento del gasto público que posibilitaron los altos precios del petróleo. No es casual que durante este período el régimen venezolano haya sido considerado como “híbrido” por múltiples índices de medición de la democracia.

3) 2013-hoy – Asimetría estructural, bloqueo institucional y tránsito al autoritarismo hegemónico: el avance del proceso revolucionario no sólo implicó el definitivo alineamiento de todos los órganos del Estado dentro de dicha lógica –desde los tribunales hasta las Fuerzas Armadas–, sino también un debilitamiento progresivo de las organizaciones autónomas de la sociedad civil, sometidas a un proceso de cooptación, sometimiento o persecución –dependiendo de su grado de rechazo al gobierno revolucionario–. A ello cabe sumar que el desordenado manejo de la economía y de la administración pública, completamente condicionado por el proyecto político y la fidelidad al mismo, se vio traducido en la mayor (hiper)inflación mundial³³, un colapso general de la economía³⁴, un deterioro progresivo en los servicios públicos y una rampante corrupción³⁵. Así, del relativo equilibrio de fuerzas que se produjo durante la etapa 1999-2004 se fue pasando a una asimetría estructural de poder entre gobierno revolucionario y sectores sociales y políticos adversos³⁶.

No obstante, el equilibrio inestable por el que el avance del proceso revolucionario y autoritario fue tolerado ante la presencia de oportunidades de relativo reconocimiento y coexistencia política –y la ausencia de otros mecanismos de resistencia– se vio severamente afectado a partir del año 2012. A partir de ese año, por un lado, el desequilibrio macroeconómico que produjo un modelo de crecimiento únicamente sustentando en la expansión del gasto público comienza a hacerse evidente ante la caída de los precios del crudo. Las rentas del Estado ya no alcanzan para cumplir con todos los compromisos asumidos, entre los que se encuentra

31 Dos referencias al respecto: García-Guadilla, M. P. (2008). “La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 14(1), 125-151. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000100009&lng=es&tlng=es. y Monedero, Juan Carlos (2007). “En donde está el peligro... La crisis de la representación y la construcción de alternativas en América Latina”. *Cuadernos del Cendes*, 24 (64), 1-21. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082007000100002&lng=es&tlng=es

32 Así lo señala el Centro Carter en su informe electoral titulado “Misión de estudio del Centro Carter. Elecciones presidenciales en Venezuela. Informe final”. 14 de abril de 2013. https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/venezuela-final-rpt-2013-elections-spanish.pdf

33 La inflación se convirtió en hiperinflación a partir de noviembre de 2017, y aunque se ha desacelerado durante el 2020, aún se mantiene el ciclo hiperinflacionario. Ver López, M. (2020): “Hiperinflación venezolana suma ya 33 meses consecutivos”, *Efecto Cocuyo*, 25 de octubre. <https://efectococuyo.com/economia/hiperinflacion-venezolana-33-meses/>

34 Vera, Leonardo (2018). “¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?”, *Nueva Sociedad* 274 (2). <https://nuso.org/articulo/como-explicar-la-catastrofe-economica-venezolana/>

35 V-Dem (2019): “Crisis in Venezuela”, 3 de junio. <https://www.v-dem.net/en/news/crisis-venezuela/>

36 Martínez Meucci, M. A., & Alfaro Pareja, F. (2020). “Asimetría del conflicto y mecanismos alternos de diálogo y negociación en Venezuela (2002-2019)”. *América Latina Hoy*, 85, 9-29. <https://doi.org/10.14201/alh.21885>

un notable aumento de la nómina pública, las numerosas empresas del Estado –las ya existentes y las expropiadas durante el mandato de Chávez–, una gran cantidad de proyectos inconclusos y el servicio de la deuda internacional recientemente contraída, especialmente con China³⁷. Por otro lado, el propio Chávez, líder indiscutible del proceso revolucionario, experimentaba las consecuencias de un cáncer terminal.

Tras el fallecimiento de Chávez, Nicolás Maduro asume la presidencia de la república. Le toca la difícil tarea de mantener la cohesión entre las diversas facciones del chavismo y de gobernar un país profundamente endeudado, con un sector productivo cada vez más arruinado y en medio de una drástica caída de las rentas del Estado. El pronunciado deterioro de las condiciones de vida, reflejado en la brutal caída del poder adquisitivo, la aceleración de la inflación y la falla cada vez más recurrente en los servicios públicos, contribuye a alimentar grandes ciclos de protesta –particularmente intensos y fuertemente reprimidos en 2014 y 2017³⁸–. La polarización social comienza a amainar y el rechazo a la nueva administración aumenta progresivamente³⁹. Si ya la elección presidencial que condujo a Maduro a la presidencia fue objeto de sospechas, el definitivo descrédito de la vía electoral se produce tras el progresivo desconocimiento al poder legislativo luego de que en las elecciones de diciembre de 2015 la oposición obtuviera 2/3 de los escaños.

En buena lid, ese resultado le hubiera permitido a las fuerzas reunidas en la MUD renovar a las autoridades del Tribunal Supremo de Justicia y el Consejo Nacional Electoral –controlados como estaban desde 2004 por el oficialismo–, introduciendo cambios progresivos dentro del marco institucional, pero de inmediato el chavismo desconoció a los tres parlamentarios indígenas electos en el estado Amazonas –para romper los 2/3– y adelantó improcedentemente la renovación de los miembros del poder judicial para seguir designando a figuras afines⁴⁰. Meses más tarde, y por vía judicial, se designó “en desacato” a la Asamblea Nacional, mientras se procedió a nombrar una Asamblea Constituyente que, tras tres años y medio en funciones, no ha producido un nuevo texto constitucional y sí ha fungido de facto como un órgano legislativo sumiso a Maduro⁴¹.

Las cosas se complicaron aún más con la progresiva implementación de sanciones por parte de los Estados Unidos y la Unión Europea. En 2015, la administración de Barack Obama inició esta política, en buena medida motivada por la preocupación que generaban los irregulares manejos financieros internacionales realizados por altos jefes del chavismo, algo que se incrementó tras los “Panama Papers”, la “lista Falciani” y otros escándalos financieros mundiales. La presión foránea alcanzará sus cotas más altas más adelante, con la creación del Grupo de Lima y las iniciativas desarrolladas por la administración de Donald Trump en los EE.UU. Todo lo anterior

37 Vidal, Macarena (2019): “China y Venezuela: una relación basada en la deuda”, *El País*, 29 de enero. https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548438622_696886.html#:~:text=Pek%C3%ADn%20es%20el%20gran%20acreedor,y%20la%20Universidad%20de%20Boston.

38 Ver informe de Amnistía Internacional (2019). “Hambre de justicia. Crímenes de lesa humanidad en Venezuela”. <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5302222019SPANISH.PDF>

39 “Pese al significativo éxito que la PP [polarización política] parece haber tenido para el chavismo y su proyecto de país, en la actualidad las difíciles condiciones fiscales y económicas de Venezuela desafían su eficacia a futuro. En efecto, existe hoy un escenario donde la PP puede resultar hasta contraproducente para el oficialismo” (p. 19). En López Maya, M. (2011). “Apuntes sobre la polarización política en Venezuela y los países andinos”. *Temas de Formación Sociopolítica*, 49, 9-22.

40 Pardo, Daniel (2015): “Por qué importan tanto los magistrados que designó el chavismo en Venezuela”, *BBC Mundo*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151222_venezuela_tsj_magistrados_dp

41 Así lo explica el “Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela”, Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 15 de septiembre de 2020. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FMVA_HRC_45_33_UnofficialSpanishVersion.pdf

propiciará la puesta en práctica de nuevos mecanismos multilaterales de facilitación del diálogo durante el período presidencial de Nicolás Maduro, la mayor parte de ellos con participación de actores foráneos. Estas iniciativas han tenido lugar a mediados de 2014 (Conferencia Nacional por la Paz); en la segunda mitad del 2016 y principios de 2017 (Mesa de Diálogo Nacional); a finales de 2017 y principios de 2018 (Mesa de Diálogo de República Dominicana); y a mediados de 2019 (Mecanismo de Oslo)⁴².

No obstante, la reiteración de estas iniciativas muestra su incapacidad para propiciar una genuina canalización y transformación del conflicto. En la práctica, han resultado útiles para el gobierno de Maduro en tanto propician espacios de distensión y desescalamiento de la conflictividad creciente, pero sin comprometerse en ningún momento con el cumplimiento de la constitución ni la realización de elecciones libres. Al análisis específico de la coyuntura más reciente (2019-2020) dedicaremos la próxima sección de este informe, pero lo importante en este punto es señalar que el patrón de conflictividad vigente durante el período 2004-2012, marcado por un equilibrio inestable parcialmente dirimido a través de elecciones no del todo justas, libres, transparentes y competitivas, fue dando paso a un nuevo patrón aún más inestable, en el que la adulteración profunda de los procesos electorales se suma a la ya plenamente consolidada ausencia de un estado de derecho y a una crisis económica que pasa a convertirse en crisis humanitaria. Este nuevo patrón se ha caracterizado por la reiteración de un ciclo que atraviesa las siguientes fases: bloqueo institucional del cambio político / escalada de tensiones / mediación foránea / discusión de salida electoral sin acuerdos consistentes / desescalamiento del conflicto / supresión del conflicto.

D. La coyuntura 2019-2020: Factores fundamentales

A partir de enero de 2019, la cuestión venezolana (a la que cada vez menos cabe llamar “crisis”, en tanto la perpetuación y agravamiento estructural de la situación va pasando a constituirse como un problema regional crónico) experimenta la intervención de nuevos factores que podrían estar incidiendo significativamente en los patrones de conflictividad registrados hasta ahora. En esta sección se sintetizan los factores más significativos al respecto.

1) Crisis humanitaria y éxodo masivo: tal como se ha señalado, la caída de los precios del petróleo a partir de 2012 afectó profundamente un modelo de crecimiento basado en la expansión continua del gasto público a partir del aumento de la renta petrolera, un aumento que se debió exclusivamente a la subida de precios experimentada desde 2004 y no al crecimiento de la producción venezolana. Ésta, por el contrario, ha tendido a bajar, a pesar de las asociaciones estratégicas establecidas por el Estado venezolano con diversas compañías extranjeras. Las inestables condiciones de dichas asociaciones, así como el criterio netamente político aplicado en la selección de los socios –chinos, rusos, iraníes, entre otros–, no han favorecido la expansión de la industria petrolera en Venezuela, sino todo lo contrario⁴³.

Se intensificó así el financiamiento del gasto público mediante la emisión de dinero inorgánico y sucesivas devaluaciones y reconversiones de la moneda. El sometimiento de la producción

42 Martínez Meucci, M. Á., & Alfaro Pareja, F. (2020). “Asimetría del conflicto y mecanismos alternos de diálogo y negociación en Venezuela (2002-2019)”. *América Latina Hoy*, 85, 9-29. <https://doi.org/10.14201/alh.21885>

43 Stott, Michael (2020). “Venezuelan oil could become world's biggest stranded asset, say experts”, *Financial Times*, 18 de noviembre. <https://www.ft.com/content/cafb3c7-2434-4f23-8da8-1f7052efdc8e>

privada a las directrices políticas del gobierno, pensadas más para ejercer control político que para favorecer el crecimiento económico, ha impedido que el país pueda reaccionar ante la quiebra del modelo económico planteado por el chavismo. La demanda interna, que había crecido junto con los precios del crudo –y que el Estado se había empeñado en satisfacer con importaciones subsidiadas o realizadas por el propio sector público o empresarios de nuevo cuño, afines al chavismo⁴⁴–, ha colapsado vertiginosamente ante la abrupta pérdida del poder adquisitivo. La desinversión y falta de mantenimiento a los que durante años se vieron sometidos los servicios públicos (sistemas hídricos, red eléctrica, internet, red hospitalaria, etc.) han tenido un impacto tremendo sobre la población, sobre todo en la del interior del país pero también en la capital Caracas. La evolución de la mortalidad infantil, indicador referencial en materia de desarrollo –y cuyo deterioro abrupto está fuertemente relacionado con el estallido de guerras civiles y reversiones democráticas no violentas⁴⁵–, es claramente negativa⁴⁶. En definitiva, desde que Maduro asumió la presidencia de la república en 2013, el PIB de Venezuela se ha contraído cerca de un 70%.

No extraña entonces el estallido de varias oleadas de protesta social y política. Pero la represión gubernamental de los grandes ciclos de protesta de 2014 y 2017 (a manos de la Guardia Nacional Bolivariana, diversos cuerpos de policía y una variedad de grupos paramilitares), el cierre de las opciones institucionales de cambio político (dejando sin garantía alguna a los procesos electorales) y la violación cada vez más frecuente de derechos humanos⁴⁷ se aunaron a la grave situación socioeconómica para constituir una crisis humanitaria compleja, la cual queda reflejada en toda clase de indicadores⁴⁸ y a la que cabe añadir los problemas derivados de la pandemia en 2020⁴⁹.

Uno de los indicadores más importantes en este sentido es el éxodo por el que cerca de 1/6 de la población venezolana se ha desplazado al extranjero⁵⁰, situación completamente nueva para un país que nunca fue emisor sino receptor de emigrantes. Las trabas que impone el Estado venezolano para expedir documentos oficiales de identidad a los ciudadanos venezolanos los obligan a vivir bajo una atmósfera generalizada de irregularidad y precariedad dentro y fuera del país. Si ya había un número significativo de venezolanos que emigraron a países como EE.UU. o España –a menudo con doble nacionalidad o parientes en el país de recepción–, durante el período presidencial de Maduro se disparó una migración masiva hacia nuevos

44 La trama de importación de alimentos por parte de este nuevo grupo de empresarios, conocidos popularmente como “boliburgueses”, se caracterizó por sus altos niveles de corrupción. El portal de investigación Armando.info se ha dedicado durante años a investigar los hechos, pero 4 de sus periodistas decidieron abandonar el país tras ser demandados por Alex Saab, una de las principales figuras involucradas. Ver Prodavinci (2010): “Cuatro periodistas de Armando.info salen del país luego de ser demandados y amenazados por investigación sobre los CLAP”, 6 de febrero. <https://prodavinci.com/cuatro-periodistas-de-armando-info-salen-del-pais-luego-de-ser-demandados-y-amenazados-por-investigacion-sobre-los-clap/>

45 Ver Goldstone, Jack A. et al (2010): “A Global Model for Forecasting Political Instability”, *American Journal of Political Science*, 52 (1) January, 190-208.

46 García, J.; Correa, G.; Rousset, B. (2019). “Trends in infant mortality in Venezuela between 1985 and 2016: a systematic analysis of demographic data”. *The Lancet Global Health*, 7 (3), E331-E336. DOI: [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(18\)30479-0](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(18)30479-0)

47 Ver el “Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela”, Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 15 de septiembre 2020. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFMVA_HRC_45_33_UnofficialSpanishVersion.pdf

48 Human Rights Watch (2019). “La emergencia humanitaria en Venezuela”. 4 de abril. <https://www.hrw.org/es/report/2019/04/04/la-emergencia-humanitaria-en-venezuela/se-requiere-una-respuesta-gran-escala-de>

49 Ver informe FIDH-PROVEA (2020): “La emergencia humanitaria compleja de Venezuela se agrava por efecto del Covid-19: Comunidad Internacional debe impulsar acuerdos humanitarios urgentes que promuevan soluciones a la crisis alimentaria y sanitaria”, junio. <https://www.fidh.org/IMG/pdf/venezuela755esp.pdf>

50 Bahar, Dany & Dooley, Meagan (2019). “Venezuela refugee crisis to become the largest and most underfunded in modern history”, Brookings Institution, 9 de diciembre. <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2019/12/09/venezuela-refugee-crisis-to-become-the-largest-and-most-underfunded-in-modern-history/>

destinos. Hoy en día, las colonias más numerosas de venezolanos se encuentran en Colombia (más de 1,2 millones, muchos de ellos hijos o nietos de colombianos previamente emigrados a Venezuela), Perú (más de 600.000) y Chile (más de 400.000)⁵¹. Asimismo, hace ya dos años casi 800.000 venezolanos solicitaban asilo y más de dos millones vivían bajo otras formas de estadia legal en América⁵². Este éxodo, aunado al giro político en la región, motivó a diversos países a asumir un papel más frontal con respecto a Venezuela.

2) El peso decisivo de lo internacional: el giro radical en la orientación geoestratégica del país que propició la administración chavista ha conllevado no sólo una nueva posición de Venezuela en el plano internacional, marcada por su acercamiento a diversos regímenes autocráticos y la consiguiente fricción con buena parte de las democracias occidentales, sino también una creciente injerencia externa en los asuntos internos del país. En lo que no deja de ser un rasgo característico de los estados revolucionarios⁵³, desde un principio Chávez se propuso una serie de objetivos políticos que pasaban por el cuestionamiento de las normas vigentes en la sociedad internacional, empresa para lo cual requería nuevos vínculos externos. Para ello fue sustituyendo los nexos de toda índole que Venezuela mantenía con países como EE.UU., Colombia y España por relaciones cada vez más estrechas con Cuba, China, Rusia, Siria e Irán.

El peso creciente de estos gobiernos autocráticos sobre la realidad venezolana se ha venido manifestando de diversos modos. Si Cuba ha establecido una relación casi simbiótica con Venezuela, llegando a movilizar decenas de miles de funcionarios al país sudamericano para ejercer toda clase de tareas y llegando a depender en el plano energético de su petróleo, China en cambio ha proporcionado grandes préstamos al chavismo, mientras que Rusia ha sido fundamental en la sustitución de equipos militares y en el apoyo diplomático al chavismo en Naciones Unidas y otros foros internacionales. La relación con Irán y Siria al parecer tiene que ver con el predominio del chiísmo en los gobiernos ambos países (la minoría alauita que gobierna en Siria es más cercana al chiísmo que al sunismo) y la rivalidad que mantienen con Israel y las potencias sunníes del Golfo Pérsico, aliadas con los Estados Unidos. Más recientemente la Turquía de un radicalizado Erdogan ha entrado también en la órbita de las relaciones exteriores de Venezuela, principalmente como destino del oro exportado por este país para obtener fuentes alternas de financiamiento⁵⁴.

Por otro lado, las relaciones con diversos grupos subversivos son tan evidentes que, por ejemplo, Venezuela ha jugado un papel importante en el proceso de paz que se desarrolló en Colombia⁵⁵. Los vínculos mantenidos con las FARC por parte del gobierno venezolano –denunciado en reiteradas oportunidades por dar cobijo en su territorio a miembros del secretariado de dicha organización⁵⁶, como por ejemplo Rodrigo Granda, Luciano Marín (“Iván Márquez”), Germán Briceño (“Grannobles”), Timoleón Jiménez (“Tlmochenko”) o Seuxis Hernández

51 Datos permanentemente actualizados en la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. <https://data2.unhcr.org/es/situations/platform>

52 ACNUR: “Situación en Venezuela”. <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

53 Ver Armstrong, David (1993). *Revolution and World Order*, Oxford: Clarendon Press; y Martínez Meucci, M. Á. (2013). “La revolución iliberal venezolana y su política exterior”. *Análisis Político*, 26 (77), 211-231. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052013000100010&lng=en&tlng=es.

54 Mourenza, Andrés (2019). “Turquía y Venezuela, amigos de conveniencia frente a Occidente”, *El País*, 31 de enero. https://elpais.com/internacional/2019/01/26/actualidad/1548520359_118267.html

55 Ver Martínez Meucci, M.Á. (2013): “Proceso de paz en Colombia: posibles implicaciones para Venezuela”, Noviembre, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10707.pdf>

56 Revista Semana (2010). “Las Farc en Venezuela, ocho años de evidencias”, 15 de julio. <https://www.semana.com/nacion/articulo/las-farc-venezuela-ocho-anos-evidencias/119320-3/>

("Jesús Santrich")– fueron esenciales para que los guerrilleros colombianos pudieran establecer algunas condiciones durante el proceso de negociación de la paz. Dichos vínculos datan desde fechas muy tempranas y están relacionados no sólo con factores ideológicos, sino también con el tráfico de cocaína⁵⁷. La relación con Hezbolá, en cambio, está menos documentada, pero igualmente representa una fuente de preocupación para diversos gobiernos extranjeros⁵⁸.

Durante el período 2004-2012, esta nueva orientación de la política exterior venezolana resultó polémica pero no despertó un rechazo abierto por parte del entorno internacional, con la salvedad de los gobiernos de Estados Unidos, España y sobre todo Colombia. Mientras el régimen venezolano fue híbrido y no abiertamente autoritario, mientras Hugo Chávez fue la figura conductora de la Revolución Bolivariana y mientras Venezuela decidió ofrecer petróleo barato a diversos países de Centroamérica y el Caribe a través del convenio "Petrocaribe" –o bien sustituir su producción agropecuaria interna por grandes importaciones provenientes de Mercosur–, el entorno regional no se mostró demasiado preocupado –entorno regional que, durante ese tiempo, vio llegar al poder a varios mandatarios afines al chavismo, como fue el caso de Evo Morales, Daniel Ortega, Rafael Correa o el matrimonio Kirchner–. Pero a partir de 2014 las cosas comienzan a cambiar notablemente, cuando la fuerte represión de las protestas por parte del gobierno venezolano, el franco desconocimiento de Nicolás Maduro a la Asamblea Nacional electa en 2015, el bloqueo del proceso de convocatoria popular de un referéndum revocatorio presidencial en 2016 y el éxodo masivo hacia los países vecinos –en muchos de los cuales llegan al poder gobiernos liberales o de centroderecha– cambian la percepción de la cuestión venezolana.

En este contexto surgen el Grupo de Lima y las sanciones estadounidenses. El Grupo de Lima nace formalmente en esa ciudad en agosto de 2017 como instancia multilateral para respaldar iniciativas de defensa de los derechos humanos en Venezuela y fórmulas de solución pacífica y democrática a su conflictividad política. Originalmente estuvo conformado por 12 países miembros⁵⁹, todos ellos americanos, y contó con el aval de los EE.UU., la OEA y varios países adicionales. En cuanto a las sanciones estadounidenses, éstas pueden dividirse entre sanciones individuales y sanciones colectivas. Las primeras comienzan en diciembre de 2014, son aplicadas a más de 700 individuos que forman parte del régimen de Nicolás Maduro e implican revocación de visas, congelación y expropiación de activos en territorio estadounidense, y prohibición de transacciones financieras.

Las sanciones individuales no tienen un impacto directo sobre la economía venezolana, sino sobre el manejo de capitales –en su inmensa mayoría mal habidos– por parte de los funcionarios venezolanos sancionados y sus familias⁶⁰. Estas sanciones son entendidas como medidas de presión para forzar la negociación de la apertura del sistema político en Venezuela. Sólo en agosto

57 Vianna, Christian (2019). "El reemplazo de las redes colombianas por las venezolanas en el narcotráfico fronterizo internacional", *Real Instituto Elcano*, 29 de marzo. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari37-2019-viannadeazevedo-reemplazo-redes-colombianas-por-venezolanas-narcotrafico-fronterizo-internacional

58 Humire, J. (2020). "The Maduro-Hezbollah Nexus: How Iran-backed Networks Prop up the Venezuelan Regime", *Atlantic Council*, 7 de octubre. <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/the-maduro-hezbollah-nexus-how-iran-backed-networks-prop-up-the-venezuelan-regime/>

59 Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. En fechas posteriores se han integrado Guyana, Haití, Santa Lucía y Bolivia, además de Venezuela desde 2019, siendo representada por Juan Guaidó como presidente reconocido por los miembros del grupo.

60 El argumento que sostiene que son las sanciones foráneas las que han causado el colapso económico en Venezuela no es sólido. Dicho colapso es consecuencia de un deterioro progresivo iniciado varios años antes, y sólo las sanciones colectivas impuestas más recientemente tienen un impacto adicional sobre este proceso.

61 Ver Bahar, D.; Bustos, S; Morales, J., y Santos, M. (2019). "Impact of the 2017 sanctions on Venezuela Revisiting the evidence", *Brooking Institution*. <https://www.brookings.edu/research/revisiting-the-evidence-impact-of-the-2017-sanctions-on-venezuela/>

de 2017 –bajo la administración Trump– se inician las sanciones colectivas, con un primer grupo de sanciones financieras que buscan impedir el lavado de capitales en los EE.UU.⁶¹ (en respuesta a las cuales PDVSA pasa a estar bajo dirección militar en noviembre de 2017), y posteriormente en enero y agosto⁶² de 2019 con sanciones a la empresa petrolera estatal PDVSA. También la Unión Europea y otros países comenzaron a aplicar sanciones al gobierno de Maduro, aunque existen importantes diferencias de criterio y poca coordinación con los estadounidenses⁶³. Las sanciones a PDVSA coinciden con el inicio de una situación de “soberanía múltiple” en Venezuela.

3) De la soberanía múltiple a la pérdida de la soberanía: ante las malas perspectivas ofrecidas por las encuestas y los resultados electorales previos –que indicaban la presencia de una ciudadanía cada vez menos polarizada y más opuesta a su gobierno–, Nicolás Maduro adulteró completamente las condiciones en las que deberían haberse las elecciones presidenciales de 2018. Como resultado, varias decenas de naciones democráticas decidieron no reconocer sus resultados y apelar por la realización de nuevas elecciones. Ante la negativa del chavismo, la consecuencia fue que para enero de 2019, cuando Maduro se juramentó como presidente reelecto, 58 gobiernos democráticos de varios continentes (Canadá, EE.UU., Unión Europea, el Grupo de Lima, Japón, Australia, Israel, etc.) reconocieron a su vez a Juan Guaidó –presidente de la Asamblea Nacional– como presidente encargado de Venezuela, en interpretación a lo que dictamina la constitución venezolana en caso de falta absoluta del presidente legalmente electo. Otra buena cantidad de gobiernos foráneos, tales como los de Rusia, Bielorrusia, China, Turquía, Irán, Siria, Cuba o Nicaragua, mantienen no solamente su reconocimiento a Maduro, sino también su apoyo en todo sentido. Irán, por ejemplo, está surtiendo de combustible a Venezuela, mientras que Rusia y China han bloqueado varios proyectos de resolución propuestos por naciones occidentales en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas durante los últimos dos años.

Lo anterior ha dado pie a una situación de “soberanía múltiple”⁶⁴, donde dos fuerzas políticas rivales reclaman para sí el ejercicio legítimo de la soberanía nacional y cuentan con elementos de legitimidad y/o fuerza para disputarse dicha soberanía. Semejante situación demuestra hasta qué punto Venezuela se ha ido convirtiendo en un eje de tensiones geopolíticas de orden mundial. Si bien el control territorial y administrativo de Venezuela permanece enteramente en manos de Maduro, el respaldo internacional brindado a Guaidó y el alcance efectivo de las sanciones foráneas le permite retener flujos financieros relacionados con importantes activos que el Estado venezolano mantiene fuera de su territorio, como por ejemplo reservas de oro que están congeladas en Gran Bretaña o la red CITGO en los EE.UU. Del mismo modo, su posición es relevante para los acreedores de la deuda externa venezolana contraída por los gobiernos de Chávez y Maduro, un renglón en el que los tenedores de bonos de PDVSA juegan un papel muy influyente⁶⁵.

62 Ver Equipo Cinco8 (2019). “Las sanciones del 5 de agosto de 2019”, *Cinco8*, 6 de agosto. <https://www.cinco8.com/periodismo/las-sanciones-del-5-de-agosto-de-2019/>

63 Ver Gratius, S., & Ayuso Pozo, A. (2020). “Sanciones como instrumento de coerción: ¿cuán similares son las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea hacia Venezuela?”. *América Latina Hoy*, 85, 31-53. <https://doi.org/10.14201/alh.21989>

64 El término, acuñado por Charles Tilly, remite a una situación en la que más de un grupo político reclama el control soberano de un Estado, sin que ninguno de ellos cuente plenamente con el mismo. Ver Tilly, C. (2000). *Las revoluciones europeas. 1492-1992*. Barcelona: Crítica.

65 La más reciente prórroga otorgada por el gobierno de los EE.UU. a la protección de CITGO –propiedad de PDVSA– impide hasta el 19 de enero de 2021 su posible incautación por los acreedores de la compañía.

Por otro lado, y dado que la coalición política que encabeza Maduro se ha negado a ceder ante las sanciones foráneas, desde hace varios años se ha ido produciendo un giro cada vez más pronunciado hacia diversas actividades económicas que abiertamente entran en el ámbito del crimen organizado nacional y transnacional. Al tráfico de cocaína con el que desde hace mucho tiempo se viene relacionando a las Fuerzas Armadas venezolanas⁶⁶ se han sumado, desde 2016, las actividades desarrolladas en el “Arco Minero del Orinoco”, un área superior a los 150.000 kms2 de parques nacionales y selva lluviosa tropical particularmente rica en minerales –oro, bauxita, diamantes, coltán, etc.– que desde ese año es reservada por el gobierno venezolano para la explotación minera internacional. Tal como han reportado International Crisis Group y otras fuentes⁶⁷, en la zona operan diversos grupos lícitos e ilícitos, nacionales y foráneos, que a menudo mantienen violentas pugnas y entre los cuales se cuentan sectores disidentes de las FARC, el ELN, los propios militares venezolanos y diversas “megabandas” criminales. El régimen de explotación acarrea enfrentamientos armados, homicidios, abusos a la población local y comercialización clandestina hacia diversos países, entre los cuales se han reportado Turquía y Uganda como destinos habituales del oro venezolano. Ahora bien, los conflictos armados por el control de territorios no son una dinámica exclusiva de la región al sur del Orinoco, sino que se presentan en todo el país y a menudo son consecuencia no sólo del desborde de la delincuencia, sino también de acuerdos –y desacuerdos– entre el sector público y organizaciones criminales para cooperar en tareas de control y extorsión de la población⁶⁸.

Todo lo anterior implica que el perfil de la cuestión venezolana ha ido mutando profundamente durante los últimos años, desde un conflicto en el que lo fundamental parecía ser el restablecimiento del estado de derecho para garantizar elecciones limpias y reencauzar el manejo democrático de las controversias, hacia una situación en la que el país vive una crisis humanitaria compleja, el mayor éxodo del hemisferio occidental, una profunda y polarizada injerencia externa, y la corrosión progresiva de la soberanía nacional. El poder soberano ya no se manifiesta con claridad en Venezuela, ni como monopolio del control territorial, ni como estructura pública que establece la ley y sostiene una infraestructura nacional de servicios, ni como entidad autónoma que se gobierna por decisiones internas, ni mucho menos como ejercicio de una voluntad popular. Por desgracia, lo anterior no es claramente percibido ni dentro ni fuera de Venezuela, con lo cual las opciones de gestión multilateral de la cuestión venezolana siguen manifestando un rezago importante con respecto al curso de los acontecimientos y la gravedad de la situación.

66 Ver Rendón, M. & Kohan, A. (2019). “Identifying and Responding to Criminal Threats from Venezuela”, Washington: Center of Strategic and International Studies (CSIS), 22 julio, <https://www.csis.org/analysis/identifying-and-responding-criminal-threats-venezuela> ; y Tarre, M. (2018). “Seguridad Ciudadana”, en B. Alarcón y S. Ramírez (eds), *La consolidación de una transición democrática. El desafío venezolano III*. Caracas: UCAB Ediciones.

67 Ver Crisis Group (2019). “73 Report Latin America & Caribbean - Gold and Grief in the Venezuela’s Violent South”, 28 febrero, <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/venezuela/073-gold-and-grief-venezuelas-violent-south>; y Rosales, A. (2017). “Venezuela’s Deepening Logic of Extraction”, *NACLA Report on the Americas* 49 (2): 132-135.

68 Ver Bautista, P. (2019). “Revolución Bolivariana y el desarrollo del Estado gangsteril en Venezuela”, *Democratización* 1 (1): 50-75, Caracas: Instituto Forma, 2019; Farah, D. & Yates, C. (2019). “Maduro’s Last Stand. Venezuela’s Survival Through the Bolivarian Joint Criminal Enterprise”, IBI Consultants, LLC and National Defense University (INSS); Insight Crime (2018). “Venezuela: A Mafia State?”; Polga-Hecimovich, J. (2019). “Organized Crime and the State in Venezuela under Chavismo”, en Jonathan Rosen, Bruce Bagley y Jorge Chabat (eds): *The Criminalization of States. The Relationship between States and Organized Crime*, Lexington Books, pp. 189-207.

E. Perfeccionar la gestión multilateral de la cuestión venezolana (2021-2023)

La cuestión venezolana amerita un tratamiento multilateral por parte de las democracias occidentales, y particularmente de América Latina. Al respecto cabe resaltar una serie de razones, criterios y líneas de acción a seguir:

1. RAZONES PARA UNA GESTIÓN MULTILATERAL:

- **Problemáticas vinculadas a la crisis humanitaria compleja:** el colapso general de Venezuela ha generado una crisis humanitaria de enormes proporciones, al punto de que la ONU ha decidido priorizar la atención a este caso junto a los de Yemen y Siria⁶⁹. La situación se encuentra a la par de naciones que experimentan agudos conflictos bélicos, con lo que ayuda internacional es ahora absolutamente imprescindible. La expresión más visible de esta situación para los países vecinos es el constante flujo de migrantes y desplazados venezolanos, problemática cuya gestión entraña grandes complejidades.
- **Actuación del crimen organizado transnacional:** en virtud del colapso de su Estado democrático, y como territorio disponible para explotar nuevas formas de financiamiento, a través de Venezuela operan cada vez más factores del crimen organizado transnacional, a menudo –según se viene demostrando con el régimen de sanciones impuestas por EE.UU. y la UE– con cooperación de funcionarios venezolanos. El impacto regional es potencialmente muy riesgoso.
- **La orientación revolucionaria del gobierno venezolano:** aunque sensiblemente disminuida en cuanto a medios para la acción –dado el colapso económico que experimenta el país–, la orientación revolucionaria del gobierno venezolano sigue estando presente. Ello implica que Venezuela sigue actuando como un factor cuestionador de los consensos demoliberales y las normativas internacionales bajo los que funciona el sistema interamericano, y por ende representa un riesgo aún presente para las democracias de la región.
- **El riesgo de que la creciente tensión geopolítica global escale en territorio latinoamericano:** buena parte de los conflictos que durante el siglo XX impidieron la consolidación de la paz y la democracia en América Latina tuvieron que ver con la tensión global de la Guerra Fría. A día de hoy, ante el retroceso del multilateralismo, y en presencia de una erosión generalizada de la democracia⁷⁰, Venezuela se constituye como una “cabeza de playa” para la actuación de potencias extra-regionales regidas por gobiernos autocráticos, incrementando así la inestabilidad regional.

69 Deutsche Welle (2019): “ONU prioriza ayuda humanitaria a Yemen, Siria y Venezuela en planes 2020”, 5 de diciembre. <https://www.dw.com/es/onu-prioriza-ayuda-humanitaria-a-yemen-siria-y-venezuela-en-planes-2020/a-51537624>

70 Ver por ejemplo Malamud, A. (2019): “¿Se está muriendo la democracia?”, *Nueva Sociedad* Nº 282 / Julio – Agosto. <https://nuso.org/articulo/se-esta-muriendo-la-democracia/>

2. CRITERIOS

- **Multilateralidad:** es necesario comprender claramente el efecto en cadena que ocasiona la cuestión venezolana en distintos ámbitos de la seguridad hemisférica. Una amenaza semejante requiere una gestión multilateral. De lo contrario privarán enfoques bilaterales netamente anclados en el ámbito de la *Realpolitik*, por lo general contradictorios e inestables, lo cual necesariamente conducirá a un incremento de la conflictividad regional.
- **Enfoque que combine lo humanitario con lo político:** por un lado, la gestión multilateral ha de atender el aspecto humanitario de la situación venezolana, en tanto se trata de una de las crisis más graves por la que recientemente ha pasado el hemisferio. La atención del lado humanitario del problema implica la implementación de mecanismos de asistencia inmediata a una población de millones de habitantes en riesgo crítico. Por otro lado, si no se alcanza un cambio político estable, cualquier enfoque de atención de la cuestión humanitaria no hará más que prolongar e incrementar el problema. Una situación que en diversos aspectos equivale a la de Siria requiere ser abordada de un modo estructural, procurando una transformación progresiva del conflicto y no sólo su gestión circunstancial.
- **Firmeza para compensar asimetrías:** la cuestión venezolana no puede ser abordada como un conflicto interno entre fuerzas equivalentes. Se trata de un régimen autoritario cuyo desempeño no sólo cierra todas las oportunidades de participación política real a sus opositores, sino que también ha generado una crisis humanitaria y representa un riesgo para toda la región. Por ende, la gestión multilateral requiere compensar las asimetrías presentes con la firmeza que sólo una aproximación concertada es capaz de desplegar.

3. LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA GESTIÓN MULTILATERAL

- **Atención humanitaria dentro y fuera de Venezuela:** la primera prioridad tiene que ver con procurar el acceso de la población venezolana a una serie de insumos básicos (alimentos, medicinas, etc.) que en su mayoría deberán ser aportados desde el exterior mediante la acción de ONG, órganos estatales de cooperación de diversos estados y las propias organizaciones de venezolanos en el extranjero. Ello implica ejercer la presión multilateral suficiente como para que las autoridades políticas en Venezuela abran las puertas a la cooperación internacional, hasta ahora fuertemente controlada o vedada. Asimismo, implica brindar un trato humanitario a los venezolanos que, más que como migrantes, llegan como desplazados a los países vecinos.
- **Reconocimiento legal y tratamiento de refugiados:** tanto dentro como fuera de su país, los ciudadanos venezolanos experimentar severas

dificultades para obtener sus documentos de identidad (cédula, pasaporte y otros), dado que el Estado genera todo tipo de dificultades al respecto. Esta situación, aunada a la precariedad generalizada que ocasiona la crisis humanitaria, hace que su condición legal dentro y fuera de Venezuela sea sumamente precaria. Por tales razones, una gestión multilateral eficaz debería ofrecer opciones apropiadas a una situación tan excepcional, facilitando en la medida de sus posibilidades los trámites legales respectivos. De hecho, la propia ACNUR ha señalado que la mayor parte de los venezolanos en el extranjero califican como refugiados y ha solicitado que se les brinde la protección respectiva⁷¹, algo que no siempre sucede.

- **Presión coordinada entre democracias para una negociación eficaz:** una salida estable a la situación actual en Venezuela requiere un cambio político que, en condiciones óptimas, debería darse mediante una negociación de las partes involucradas. No obstante, la asimetría de fuerzas y mentalidades entre los grupos opuestos dificulta el desarrollo de una negociación eficaz. En este sentido, la eficacia podría incrementarse si la aproximación multilateral se muestra algo más resolutive en la aplicación de incentivos positivos y negativos, tarea para la cual quizás sería pertinente crear un grupo de trabajo *ad hoc*, integrado por diplomáticos y expertos de varios países, capaz de revisar la estrategia desarrollada hasta ahora, comprometer recursos suficientes y avanzar con discreción. Y aunque varios grupos han colaborado en este sentido⁷², incluyéndose recientemente al gobierno noruego⁷³, lo cierto es que ninguno de ellos ha contado con un respaldo multinacional directo y unánime, ni parece haber avanzado con el pragmatismo necesario.
- **Establecer términos regionales con autocracias euroasiáticas:** la agenda implementada por Venezuela en materia de política exterior durante las últimas dos décadas ha conllevado una creciente y riesgosa injerencia de agendas extra-hemisféricas en la región, lo cual no deja de representar una amenaza a la estabilidad esencialmente democrática que caracteriza al continente americano. La inestabilidad de Venezuela acarrea riesgos regionales que ameritan, de parte de las democracias americanas, un perfil común más decidido con respecto al creciente involucramiento de naciones como Rusia e Irán, con lo que el establecimiento de unos términos pragmáticos de entendimiento con dichos países parecen un requisito necesario impedir una mayor degeneración de la cuestión venezolana.

71 Noticias ONU (2019): "ACNUR pide la protección como refugiados para los venezolanos fuera del país", 21 de mayo. <https://news.un.org/es/story/2019/05/1456331>

72 Si en el pasado lo hicieron la propia OEA, el PNUD y el Centro Carter, luego lo han hecho ex presidentes delegados por UNASUR o el *Institute For Integrated Transitions* (IFIT), con sede en Barcelona, España.

73 Martínez Meucci, M. Á. (2019): "The Norwegian Talks", *Caracas Chronicles*, 18 de mayo. <https://www.caracaschronicles.com/2019/05/18/the-norwegian-talks/>

Sobre la revista **“Análisis y Perspectivas”**

Este formato de publicación expone brevemente diferentes análisis de distintos temas de índole económico, político y social que forman parte de las prioridades permanentes de la Fundación Konrad Adenauer.

Nuestras anteriores publicaciones son:

No. 26 Agosto 2020
El Sistema Laboral Chileno del Futuro
Pedro Irureta U.

No. 27 Septiembre 2020
Como estimular los negocios de los PYMEs post-pandemia
Alejandro Pino

No. 28 Septiembre 2020
El papel geopolítico de Alemania en el contexto de rivalidades globales de las grandes potencias
Grupo de trabajo de jóvenes en materia exterior de la Fundación Konrad Adenauer



ISBN: 978-956-7684-29-8



<https://www.kas.de/chile>