

Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring
Editores



La crisis venezolana: impactos y desafíos

La crisis venezolana: impactos y desafíos



Acosta Varón, Laura Sofía

La crisis venezolana : impactos y desafíos / Laura Sofía Acosta Varón, Carlos Enrique Álvarez Calderón, Paul Ángelo. -- Edición Eduardo Pastrana Buelvas, Hubert Gehring. -- Bogotá : Fundación Konrad Adenauer, 2019.

592 páginas : gráficos ; 23 cm.

ISBN 978-958-56871-5-8

1. Crisis económica - Venezuela 2. Crisis política - Venezuela

3. Venezuela - Política y gobierno 4. Migraciones - Colombia

I. Álvarez Calderón, Carlos Enrique, autor II. Ángelo, Paul J, autor

III. Pastrana Buelvas, Eduardo, 1961- , editor IV. Gehring, Hubert, editor V. Tít.

330.987 cd 22 ed.

A1361084

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

**© 2019, Fundación Konrad Adenauer,
KAS, Colombia**

Calle 90 Nro. 19C-74, Piso 2
(+57) 1 743 0947 Bogotá D.C., Colombia
www.kas.de/kolumbien

Dr. Hubert Gehring
Representante para Colombia

Coordinación editorial

Andrea Valdelamar

Editores

Eduardo Pastrana Buelvas
Hubert Gehring

Coordinador académico

Andrés Mauricio Valdivieso

Asistente editorial

Laura Sofía Acosta Varón

© Autores

Laura Sofía Acosta Varón

Carlos Enrique Álvarez Calderón

Paul Ángelo

Farid Badrán Robayo

Ricardo Betancourt Vélez

Diana Marcela Bustamante Arango

Brigadier General (RA) Fabricio Cabrera Ortiz

Rafael Castro

James Iván Coral Lucero

Sara Gisell Huartos Carranza

Olga Lucía Illera Correal

João Carlos Jarochinski Silva

Louise Anne Lowe

Mario Alexander Luna Martínez

Marco Antonio Macana

Martha Lucía Márquez Restrepo

Mayor General Nicacio Martínez Espinel

Angélica María Pardo Chacón

Eduardo Pastrana Buelvas

Francesca Ramos Pismataro

Ronal F. Rodríguez

Juan Carlos Ruiz-Vásquez

Raúl Salgado Espinoza

Jesús Alberto Sánchez Azuaje

Carolina Silva Pedroso

Nataly Triana Guerrero

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos

Diego Vera Piñeros

Producción gráfica:

Opciones Gráficas Editores Ltda.

Marcela Manrique Cornejo

Corrección de estilo

Zulma Rodríguez Rodríguez

Diseño gráfico

www.opcionesgraficas.com

(+57 1) 2372023 - 2372383 - 2475854

Bogotá D.C., Colombia

ISBN:

978-958-56871-5-8

Primera edición:

Bogotá D.C.

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la Fundación Konrad Adenauer, KAS, Colombia.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Contenidos

- 9 Presentación KAS**
- 11 Presentación ESAP**
- 15 Prólogo**

I. Marco teórico

- 27 Realismo neoclásico y el caso de Venezuela en el siglo XXI**
Eduardo Pastrana Buelvas y Diego F. Vera Piñeros

II. La situación doméstica de Venezuela frente a los organismos globales y regionales

- 95 La crisis política y humanitaria de Venezuela de cara al Sistema de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos**
Andrés Mauricio Valdivieso Collazos, Angélica María Pardo Chacón y Nataly Triana Guerrero
- 129 La Corte Penal Internacional de cara a las violaciones de derechos humanos en Venezuela: un análisis desde los ámbitos político y jurídico**
James Iván Coral Lucero

- 147 La violación masiva de los DD.HH. en Venezuela a la luz del Sistema Interamericano para la defensa de los DD.HH.**
Marco Antonio Macana y Laura Sofía Acosta Varón
- 179 Logros, fracasos y perspectivas de gobernanza subregional suramericana frente a la crisis venezolana**
Ricardo Betancourt Vélez

III. Las potencias globales y los principales socios políticos y comerciales de Venezuela de cara a su crisis interna

- 203 La posición y el rol de la Unión Europea ante la situación doméstica venezolana**
Louise Anne Lowe
- 223 Americas last: la política exterior del gobierno Trump en América Latina y en Venezuela**
Paul Angelo y Olga Lucía Illera Correal
- 255 Rusia y Venezuela: ¿socios políticos o acreedor económico y deudor?**
Carlos Enrique Álvarez Calderón y Sara Gisell Huartos Carranza
- 297 'Desestadounidizar' no es descolonizar: apuntes sobre las relaciones entre China y Venezuela de cara a la crisis venezolana**
Rafael Castro
- 325 Las ONG y los movimientos transnacionales frente a la crisis político-económica de Venezuela**
Diana Marcela Bustamante Arango

IV. Relaciones bilaterales y retos regionales frente a la crisis en Venezuela

- 345** **Los impactos de la crisis venezolana en las relaciones con Brasil: diagnóstico y perspectivas en un contexto de cambios**
Carolina Silva Pedroso y João Carlos Jarochinski Silva
- 369** **Ecuador ante la crisis venezolana: cambios y continuidades en el relacionamiento bilateral**
Raúl Salgado Espinoza y Jesús Alberto Sánchez Azuaje
- 397** **La corrupción del régimen en Venezuela y el problema de las drogas ilícitas en un contexto de crisis: impactos para la seguridad regional**
Carlos Enrique Álvarez Calderón y Mario Alexander Luna Martínez
- 439** **Venezuela: el Estado incómodo para la seguridad internacional**
Juan Carlos Ruiz-Vásquez
- 459** **Desafíos de la prospectiva transicional hacia la democracia en Venezuela: reflexiones y recomendaciones**
Farid Badrán Robayo

V. Las relaciones colombo-venezolanas: entre la inestabilidad y la conflictividad

- 493** **Relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela ante la crisis y el posacuerdo**
Martha Lucía Márquez Restrepo
- 513** **Colombia y Venezuela: rivalidades en el marco de la gestión estratégica de la amenaza**
Mayor General Nicacio Martínez Espinel y Brigadier General (RA) Fabricio Cabrera Ortiz

547 Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana

Ronal F. Rodríguez y Francesca Ramos Pismataro

579 Acerca de los autores

Presentación KAS

Ante la creciente crisis que atraviesa Venezuela, Colombia enfrenta nuevos desafíos relacionados con su capacidad institucional, la población migrante que diariamente atraviesa la frontera, su relación bilateral y la seguridad en la región, entre otros. En ese sentido, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) ha querido contribuir al análisis de la crisis venezolana y ofrecer una reflexión sobre el papel que debe desempeñar Colombia frente a este fenómeno.

Con tal objetivo en mente, convocamos a un grupo de expertos nacionales e internacionales para abordar la crisis desde múltiples enfoques que hemos recogido en el presente libro, del cual esperamos que sirva como insumo para el diseño y la ejecución de políticas públicas en Colombia y para la implementación de estrategias multilaterales que permitan atender las necesidades más urgentes de los migrantes y mitigar los efectos de la crisis en la región.

Siendo Colombia el principal receptor de población proveniente de Venezuela, y reconociendo los esfuerzos realizados hasta el momento, es necesario que se implementen acciones más de mediano y largo plazo que permitan atender de manera efectiva este fenómeno. Al ser una problemática multidimensional, necesita de respuestas con un enfoque diferencial, coordinadas e intersectoriales que, además, involucren a todos los niveles de gobierno, a organizaciones de la sociedad civil y a la comunidad internacional.

En efecto, no puede dejarse de lado el papel de la comunidad internacional como garante de una posible transición política en Venezuela, principal proveedor de ayuda humanitaria y facilitador de una eventual recuperación económica. Colombia debe apoyarse en las instancias internacionales y hacer uso de los mecanismos que ofrecen instituciones como la ONU o la OEA, e incluso la Unión Europea, para continuar el liderazgo que ha ejercido hasta ahora en la visibilización de la crisis y la mitigación de sus efectos.

Sabemos de los enormes esfuerzos que demandan la atención humanitaria, una transición democrática y la restauración económica en Venezuela. Sin embargo, la comunidad internacional debe tomar una posición más activa y responsable frente a la crisis humanitaria y ejercer una presión contundente para restablecer la democracia en Venezuela.

En este orden de ideas, de lograrse dicha transición, aún quedaría un camino largo por recorrer para la reconstrucción de la sociedad venezolana y su economía; un camino que sin duda exigirá sacrificios y la solidaridad de muchos actores a nivel nacional, regional e internacional.

Por ese motivo, este libro incluye, entre otros, una reflexión en torno a las capacidades institucionales propias de los sistemas de la ONU y de la OEA para hacerle frente a la crisis política y humanitaria, y la competencia de la Corte Penal Internacional de cara a las violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades venezolanas. También un análisis sobre el papel que desempeñan algunas potencias globales y los principales socios políticos y comerciales en el contexto de la crisis. De igual manera, un balance sobre los retos y las oportunidades para la relación colombo-venezolana en el marco de la crisis humanitaria.

Ahora bien, somos conscientes de que algunos temas se escapan del alcance de este análisis, por lo que esperamos inspirar otras reflexiones que incluyan nuevos y distintos puntos de vista sobre un tema que además de ser importante, es urgente para Venezuela, Colombia, la región y el mundo.

Finalmente, agradecemos a todo el equipo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) por su apoyo. A los autores que contribuyeron con sus reflexiones y propuestas a la realización de esta iniciativa. Y al profesor Eduardo Pastrana Buelvas, nuestro más sincero reconocimiento por su liderazgo, compromiso y acompañamiento en la implementación de este proyecto editorial.

Esperamos que el lector encuentre en este libro una guía útil para ampliar y profundizar sus conocimientos alrededor de estos temas y, de ser posible, luces para posibles soluciones a los problemas expuestos.

Dr. Hubert Gehring
Representante en Colombia
Fundación Konrad Adenauer

Presentación ESAP

La Escuela de Administración Pública de Colombia (ESAP) ha instituido como objetivo fundamental de su quehacer institucional la contribución sustantiva al desarrollo de la sociedad y del Estado, al fortalecimiento de las entidades encargadas de gestionar todo lo público orientado a satisfacer las necesidades sociales y a la optimización de todo tipo de recursos que permitan el correcto funcionamiento de todos los estamentos estatales en el marco democrático.

En esa misma línea, se ha identificado la necesidad de contribuir a la Nación y al Estado colombiano con cambios orientados por las necesidades y demandas que presentan el contexto nacional y el internacional. Por tanto, la ESAP determinó como política de calidad, la formación y el impacto en agentes de cambio integral, lo que configuró el camino orientado al trabajo que permita la transformación de la sociedad en general, el mejoramiento continuo de las entidades territoriales y la articulación a los modelos de gestión pública de organizaciones civiles y de ciudadanos en general. Lo anterior con el principal objetivo de cumplir a cabalidad con los mandatos constitucionales contenidos en la Carta Política de 1991 y de todos los principios y normatividades que orientan el manejo de lo público en Colombia.

Así entonces, las funciones sustantivas de la ESAP se desarrollan y se pretenden llevar a cabo en los objetivos de calidad determinados en el diseño institucional, a saber: 1) prestar servicios educativos de alta calidad mediante actividades enfocadas a la investigación y producción del conocimiento de lo público; 2) brindar herramientas tecnológicas de apoyo a la educación y al desarrollo de competencias informáticas; 3) prestar asistencia técnica integral y efectiva que permita la transformación organizacional de las entidades públicas y comunidades organizadas; 4) incidir efectivamente en la formación gerencial

de los altos funcionarios del Estado, mejorar de forma permanente los procesos, procedimientos y trámites al interior de la ESAP; y 5) adelantar prácticas de desarrollo humano orientadas a mejorar el desempeño de las personas y estrategias de la entidad.

Por lo tanto, la ESAP desde todo el andamiaje institucional atiende y pretende desarrollar su misión en atención a la Constitución Política de Colombia, empero, también, es sensible ante la agenda política nacional e internacional y ante los cambios sociales locales, regionales e internacionales, en aras de generar los insumos técnicos, académicos e investigativos que permitan una mejor comprensión del problema, pero fundamentalmente, pasar al plano propositivo con la intención de dar soluciones sistémicas que reconozcan y promuevan soluciones holísticas a los complejos contextos sociales.

Ahora bien, la región latinoamericana y los Estados que la componen han experimentado significativos cambios sociales, políticos, económicos y culturales, desde principios de siglo. Estos cambios también se traducen en problemas comunes a las Naciones que exigen de los gobiernos nacionales y de las entidades territoriales rápidas respuestas a fin de interpretar y atender las necesidades contextuales.

En ese sentido y fundamentalmente en la última década, Venezuela ha experimentado trascendentales cambios políticos y constitucionales impulsados por el gobierno de Nicolás Maduro, que han repercutido en una crisis social que impacta todas las áreas políticas tanto de la Nación venezolana como de todas las Naciones de la región. Así pues, la crisis política, social y humanitaria que se ha venido recrudeciendo en Venezuela ha afectado e impactado drásticamente a las sociedades de la región latinoamericana y, principalmente, a los municipios fronterizos y entidades de Colombia, lo cual ha exigido y exige análisis y reflexiones complejas de la crisis actual, pero también de las causas y, cardinalmente, de los enfoques o modelos de solución para afrontar los problemas locales que genera.

Por lo anterior, el Estado colombiano y los gobiernos de la región Latinoamericana han propendido por abordar el problema migratorio, social, político y económico desde la gestión de lo público y desde las herramientas jurídicas y políticas con que se cuenta para ello. Sin embargo, el problema se ha vuelto estructural y tanto el gobierno colombiano como los Estados de la

región y sus instituciones han trabajado constantemente para minimizar el impacto negativo de la crisis de Venezuela.

En consecuencia y en suma, el libro que aquí ofrecemos es el resultado de un trabajo mancomunado e interinstitucional entre la ESAP y la Fundación Konrad Adenauer de Colombia, con el principal propósito de generar insumos académicos, técnicos e investigativos que permitan contribuir a la comprensión de los problemas que la crisis venezolana acarrea tanto para Colombia como para la región latinoamericana. Asimismo, se pretende aportar al debate sobre cómo afrontar los retos políticos contemporáneos para hacerle frente a las crisis desde la perspectiva de los tomadores de decisión. En razón a todo lo anterior, es un placer para la ESAP presentar la obra intitulada *La crisis venezolana: impactos y desafíos*.

Pedro Medellín Torres Ph.D
Director Nacional
Escuela Superior de Administración Pública, ESAP

Diana Bustamante Arango Ph.D
Decana de Posgrados
Escuela Superior de Administración Pública, ESAP

Prólogo

Desde el ascenso de Hugo Chávez a la Presidencia en 1999, Venezuela ha experimentado una serie de reformas institucionales que entrañan una profunda transformación en cuanto a su modelo nacional de desarrollo y su régimen político en nombre de la doctrina denominada el “Socialismo del Siglo XXI”. El Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) fue capturando importantes organismos y espacios estatales y sociales en nombre de la democracia popular, lo que derivó en un modelo de gestión pública de corte neopopulista, con un Ejecutivo hiperextendido, con un deterioro progresivo de la separación de poderes y el debilitamiento de derechos como la libertad de expresión, de asociación, de empresa y de movimiento, en particular para la oposición.

En medio de políticas redistributivas intensivas, fuertemente amparadas en una robusta política exterior comercial y de inversión centrada en el sector petroero, cuyo principal instrumento ha sido la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), el país apostó también por un modelo de política exterior de tono “antihegemónico”. A medida que China y Rusia se convirtieron en sus socios estratégicos tanto en los campos político y económico como en el de la defensa, buscando a la vez aliados críticos o distantes respecto a Washington dentro y fuera de América Latina, Chávez fue desplegando un discurso internacional revisionista. Podría decirse que el fallido golpe de Estado en Caracas del año 2002 y que condujo al exilio del líder opositor Pedro Carmona, luego asilado en Colombia, aceleró la radicalización del Gobierno y sus cuadros militantes dentro de Venezuela y en contra de Estados Unidos.

El chavismo desde su concepción de la política internacional incluyó un impulso a opciones de integración y cooperación regional en tensión con los regímenes heredados del Consenso de Washington y en antagonismo al multilateralismo tradicional, particularmente el interamericano, identificando a la Organización

de Estados Americanos (OEA) como una extensión de la política exterior de EE.UU. y reflejo de su intervencionismo. Algo similar aplicó a sus relaciones con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En el nivel regional, formuló su propio esquema de integración económica y social con expresiones ideológicas “antiimperialistas” mediante la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2004; respaldó el proyecto suramericano de Brasil, que tomó forma en 2008 con la creación de UNASUR; apostó por separarse del todo de la trayectoria económica y política de Colombia y Perú al retirarse de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) entre 2006 y 2011; se constituyó en uno de miembros más radicales de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que fue inaugurada en 2010 como mecanismo de concertación libre de la influencia directa de EE.UU. y Canadá; y complementariamente, como jugada estratégica para remplazar muchos de los bienes de consumo importados desde los países de la CAN, inició en 2006 su adhesión al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) con el apoyo de los gobiernos de Néstor Kirchner, de Argentina, y Luiz Inácio Lula da Silva, de Brasil.

En el nivel subregional andino, muchos de los desencuentros y conflictos diplomáticos entre el gobierno colombiano de Álvaro Uribe, de una parte, y los gobiernos de Venezuela, Ecuador (Rafael Correa) y Bolivia (Evo Morales) de la otra, fueron propiciados por el rechazo tajante de Chávez al Plan Colombia y a la doctrina de seguridad democrática de Uribe, y debido a sus posiciones frente al conflicto armado interno colombiano que no solamente presionaban formal e informalmente por una salida negociada, sino que alcanzaron a insinuar el otorgamiento del estatus de beligerancia a las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC-EP). El incremento de sus armamentos y las conexiones diplomáticas entre algunos de sus funcionarios y miembros de las FARC, sumados a la reacción agresiva del mandatario frente a la incursión de tropas colombianas en territorio ecuatoriano en 2008 en el marco de la Operación Fénix contra alias Raúl Reyes, anularon casi por completo las relaciones con Colombia hasta la llegada de Juan Manuel Santos a la Presidencia en 2010.

En esa misma línea, Venezuela terminó colisionando ideológicamente también con otros gobiernos, como los de Panamá (Ricardo Martinelli) y Paraguay (Federico Franco y Horacio Cartes). EE.UU. le llegó a considerar durante la administración de Barack Obama como “amenaza extraordinaria” a su seguridad nacional.

A pesar de que los cuestionamientos internos y externos al panorama de los derechos humanos en Venezuela fueron en ascenso, Chávez logró reelegirse consecutivamente en 2000, 2006 y 2012. Antes de fallecer en 2013, en medio de su lucha contra el cáncer, internamente Chávez dejó a Venezuela sumida en una crisis económica que no pudo ser conjurada por las medidas de emergencia, incluyendo nuevas expropiaciones, intervención a los mercados de abastecimiento, control de precios y divisas y refinanciación externa por parte de los gobiernos de Pekín y Moscú. Parte de ella se explica por el colapso de los precios internacionales de las materias primas, sobre todo del barril de petróleo, que resultó catastrófico para una economía desindustrializada y concentrada en la exportación y el refinamiento de hidrocarburos.

Externamente, su política exterior en declive tuvo un respiro y una leve recuperación de legitimidad con el respaldo decidido al proceso de paz que el gobierno de Santos formalizó con las FARC-EP desde 2012, pues Venezuela se convirtió, junto a Chile, en país acompañante. No obstante, el descenso de la ALBA en un contexto regional de cambio electoral hacia opciones de centro-derecha y las raíces de la triple crisis política, económica y de seguridad doméstica, ya demarcaban la ruta negativa irreversible que heredaría Nicolás Maduro como sucesor designado y otrora ministro de Relaciones Exteriores y vicepresidente, al ser elegido democráticamente como nuevo mandatario en abril de 2013 después de unas elecciones muy reñidas y divididas.

Aunque la turbulencia interna se multiplicó entre 2013 y 2017, Maduro pugnó por profundizar el modelo político y económico de Chávez en medio de la cooperación, no exenta de grietas partidistas, con otros dirigentes del PSUV y sus cuadros populares. Además de acentuar los decretos ejecutivos de emergencia económica de corte protecciónista y estatizante y la prorrogación de diversas normas excepcionales con ayuda de los poderes extraordinarios que le confirieron las “leyes habilitantes”, Maduro intentó elevar la participación de China y Rusia en las finanzas públicas y el sector petrolero, deudas que significaron, por ejemplo, que la petrolera rusa Rosneft casi se apropiara del 50% de la Petroleum Corporation (CITGO), filial de PDVSA, refinadora de petróleo y comercializadora de gasolina, lubricantes y derivados en EE.UU.

Venezuela fue muy polarizada políticamente por el radicalismo del chavismo-madurismo, de un lado, y el fortalecimiento y la aglutinación de la Mesa

de Unidad Democrática (MUD) del otro, que logró convertirse en la coalición mayoritaria de la Asamblea Nacional (AN) en 2015 con 112 de los 167 diputados. Maduro y el PSUV, en alianza con el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), ambos en manos del chavismo, intentaron atajar el avance de la oposición postergando las elecciones regionales, cuestionando la legitimidad de los movimientos de la MUD, restringiendo la libertad de funcionarios y políticos acusados de alentar la violencia y la inestabilidad y declarando el "desacato" de la AN por posesionar a tres diputados opositores acusados de irregularidades en el proceso electoral.

El Ejecutivo y el TSJ llegaron a declarar en marzo de 2017 que el Supremo asumiría unilateralmente las competencias de la AN, lo que fue respondido por un recrudecimiento de los disturbios internos en todo el país y por un rechazo contundente por parte de numerosos gobiernos dentro y fuera de América Latina, incluyendo el de Colombia. Aunque este movimiento antidemocrático fue rápidamente rectificado al devolverle a la AN sus funciones, desató varias dinámicas de presión contra el gobierno de Maduro, algunas en red, dentro y fuera de Venezuela. En este escenario, la fiscal general, Luisa Ortega Díaz, tomó un paso al costado del chavismo y denunció la ruptura del orden constitucional, por lo que se convirtió desde entonces, al igual que otros disidentes del oficialismo, en blanco del régimen.

En 2016, la autorización del TSJ a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) para disparar a los civiles en medio de los disturbios en procura del "control del orden público", ya había generado fracturas al interior del estamento policial y militar. Creyendo poder apagar estos incendios sociales e institucionales y en medio de la presión doméstica e internacional para adelantar las elecciones presidenciales, Maduro decidió en mayo de 2017 convocar a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) mediante decreto ejecutivo y abrir elecciones populares para designar a los 545 constituyentes. Su intención explícita de profundizar la revolución mediante una ANC inclinada por el oficialismo y la declaración pública de su disposición a utilizar las armas de ser preciso, para evitar la pérdida de poder por parte del PSUV, representan el clímax de ruptura frente al orden institucional liberal, la cual viene siendo contestada enfáticamente por múltiples actores gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales del sistema internacional.

El gobierno de Maduro se está quedando sin aliados en la región, enfrenta la impugnación de los países de la llamada “Declaración de Lima” (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú) porque buscan la aplicación de la Carta Interamericana contra Venezuela y la anulación de la ANC, y se ha visto obligado a responder a las fuertes sanciones económicas de EE.UU. bajo el gobierno de Donald Trump. Incluso, Dan Coats, el nuevo jefe de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), ha especulado sobre la posibilidad de una intervención directa en medio de los rumores de golpe de Estado. Por su parte, las relaciones bilaterales con Colombia no podrían estar peor, en medio de rumores de hipótesis de guerra por las acusaciones de intervención e incursiones militares a ambos lados de la frontera común y por la decisión de J.M. Santos de brindar asilo político a la exfiscal Ortega, quien argumenta tener pruebas de los nexos de corrupción entre la firma brasileña Odebrecht, empresarios colombianos y dirigentes del PSUV. Aunque Ortega prefirió desplazarse a Brasil, se filtró que recibió apoyo logístico desde Colombia para ayudarla a salir de Venezuela, lo que generó fuertes reacciones de parte de Nicolás Maduro que contribuyeron al proceso de ruptura de las relaciones bilaterales. Venezuela ha sido suspendida de MERCOSUR pese a los esfuerzos de Uruguay por evitarlo y ha perdido aliados dentro del Caribe a medida que la ALBA prácticamente ha colapsado.

Como en ocasiones anteriores, los gobiernos de China y Rusia han rechazado todo intento de interferencia externa sobre el régimen y prácticamente quedan como los únicos salvavidas políticos y económicos del PSUV. Si bien Maduro ha intentado evadir el aislamiento internacional apelando a los No Alineados, a los aliados de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y a la exploración de nuevos mercados para los hidrocarburos en Asia, esta doble coyuntura crítica, doméstica e internacional, debe ser abordada con suma minuciosidad analítica porque representa un telón de fondo muy distinto al de las crisis anteriores. Entraña, como nunca antes, enormes riesgos para la seguridad regional, para el contexto de construcción incipiente e inestable paz en Colombia, e incluso se entremezcla con interacciones crecientemente conflictivas entre grandes potencias del nivel global, como lo son EE.UU. en la era Trump, de un lado, y China y Rusia, del otro. La relevancia de este fenómeno transciende fronteras por sus efectos geopolíticos y conexiones transnacionales en múltiples campos como el político-diplomático, el económico y el de

la seguridad y la defensa. En respuesta a este complejo contexto regional y global, la presente obra busca aportar insumos, reflexiones y análisis en aras de contribuir a la comprensión de los problemas y de los principales desafíos que presenta la crisis venezolana tanto para la nación y su región como para actores de carácter global con intereses intervintentes.

Para ello, el libro comienza con una propuesta de marco analítico presentada por los profesores Eduardo Pastrana Buelvas y Diego Vera, en la que esbozan unas líneas teóricas que integran conceptos de las ciencias políticas y de las relaciones internacionales, orientados a generar un marco comprensivo que permita entender de forma más holística la conducta exterior de Venezuela. En esa línea, lejos de pretender una explicación universalista o puramente contextualista, los profesores proponen una aproximación desde el realismo neoclásico reconociendo los elementos o supuestos convergentes sobre la formación del sistema internacional, empero, promueven e introducen matices relevantes en el entendimiento de los factores locales y del peso relativo que tienen las variables internacionales sobre las domésticas. Así entonces, proponen de forma prospectiva una matriz de posibilidades que puede reconocer e integrar la naturaleza multicausal y multidimensional del complejo contexto y del diseño de la política exterior venezolana. Además, destacan la posibilidad de organización de variables en términos de tipología y priorización causal, relacionando los aspectos generales de la política exterior de Venezuela con los elementos que privilegia el realismo neoclásico.

Seguidamente, el segundo eje del libro presenta reflexiones analíticas sobre la situación doméstica de Venezuela frente a organismos globales y regionales. El primer capítulo del eje es propuesto por el profesor Andrés Mauricio Valdivieso y las estudiantes de ciencias políticas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Angélica Pardo y Nataly Triana, en donde se interpretan las posibilidades institucionales propias del Sistema de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos para hacerle frente a la crisis política y humanitaria de Venezuela. El segundo capítulo del eje es presentado por el profesor James Coral, quien estudia e interpreta de forma prospectiva las causales de intervención y de competencia de la Corte Penal Internacional de cara a las violaciones de los derechos humanos por parte de Venezuela y de sus dirigentes políticos.

El tercer capítulo es elaborado por el profesor Marco Antonio Macana y la estudiante de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá Laura Acosta, en el que relacionan y contrastan la violación masiva de los derechos humanos en Venezuela de cara a los elementos esenciales que tutela y protege el Sistema Interamericano para la defensa de los derechos humanos. El cuarto y último capítulo de ese eje es presentado por el profesor Ricardo Betancourt, en el que analiza los impactos y las perspectivas de las organizaciones de gobernanza subregional como UNASUR y MERCOSUR frente a la crisis doméstica venezolana y los posibles efectos regionales de la prolongada crisis o de los eventuales escenarios que se presenten.

En el tercer eje del libro se aborda la injerencia de las potencias globales y de los principales socios políticos y comerciales de Venezuela de cara a la crisis doméstica y regional. Para ello, el primer capítulo es proyectado por la profesora Louise Lowe, en el que presenta unas características políticas sobre la posición y el rol de la Unión Europea ante la situación doméstica venezolana. El segundo capítulo del eje es desarrollado y presentado por el capitán de corbeta de la Reserva Activa Naval de EE.UU. Paul Angelo y por la profesora Olga Illera, quienes parten su análisis interpretando el impacto del cambio de gobierno de Estados Unidos en la situación de Venezuela. En esa misma línea, identifican y esbozan la denominada base doctrinal de la política exterior introducida por la administración Trump y los posibles escenarios regionales a partir del cálculo político del gobierno estadounidense.

El tercer capítulo del eje es elaborado por el profesor Carlos Álvarez y por la profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada Sara Huartos, quienes analizan la crisis venezolana en relación y subrayando las implicaciones de los intereses económicos de Rusia. Para ello, inician pretendiendo responder al interrogante reflexivo: ¿Rusia, socio político o principal acreedor económico de Venezuela? En consecuencia, terminan sosteniendo que la búsqueda rusa de influencia y espacio político en toda América Latina habría sido notablemente consistente, contemplando a Venezuela como un Estado pivote de creciente importancia que permitiría avanzar el interés de Rusia por incrementar su presencia económica y política en la región. Posteriormente, el profesor Rafael Castro plantea un análisis sobre las relaciones entre China y Venezuela durante los gobiernos chavistas y, desde ahí, proyecta el entendimiento contemporáneo del relacionamiento entre el país

asiático y el régimen de Maduro. Igualmente, el profesor Castro confronta diversas explicaciones sobre los impactos económicos y políticos que han tenido los préstamos chinos en la crisis venezolana. Enseguida, se encuentra un capítulo presentado por la profesora Diana Bustamante en donde interpreta el rol y el impacto de las organizaciones no gubernamentales que trabajan por los derechos humanos y de los movimientos transnacionales frente a la crisis político-económica de Venezuela.

El cuarto eje del libro versa sobre las relaciones bilaterales y los retos regionales frente a la crisis en Venezuela y está compuesto por cinco capítulos. El primero es elaborado por la profesora Carolina Silva Pedroso y el profesor João Carlos Jarochinski, quienes examinan los impactos de la crisis venezolana en las relaciones con Brasil. Así entonces, parten de interpretar las consecuencias directas para las sociedades del norte de Brasil de la crisis venezolana en el tema migratorio. Además, proyectan algunas perspectivas posibles teniendo en cuenta las elecciones presidenciales de Brasil en 2018 que dieron por ganador a un gobierno “antipetista” representado por Jair Bolsonaro. El segundo capítulo es desarrollado por los profesores Raúl Salgado y Jesús Sánchez, en donde pretenden comprender las convergencias y divergencias entre Ecuador y Venezuela en el marco de los cambios y continuidades de las relaciones bilaterales.

El tercer capítulo del eje es trabajado por el profesor Carlos Álvarez y por el profesional en Relaciones Internacionales de la Universidad Militar Nueva Granada Mario Alexander Luna, quienes reflexionan sobre la estructural corrupción del régimen en Venezuela. Asimismo, esbozan el problema de las drogas ilícitas en relación al andamiaje corrupto venezolano y proyectan los posibles impactos para la seguridad regional. El cuarto capítulo es elaborado por el profesor Juan Carlos Ruiz, en el que parte de una premisa intitulada *Venezuela: el Estado incómodo para la seguridad internacional*. En esa línea, el profesor Ruiz interpreta el proceso en el que Venezuela se ha convertido en una amenaza regional no solo por sus fronteras porosas y la crisis migratoria, sino porque su condición de Estado proscrito no permite contar con su concurso o acción para afrontar el crimen transnacional organizado y el terrorismo regional. Seguidamente, se encuentra el capítulo presentado por el profesor Farid Badrán, quien elabora un trabajo interpretativo en donde pretende comprender los principales desafíos de la prospectiva transicional hacia la democracia en Venezuela.

Posteriormente, se encuentra el quinto y último eje de la obra en donde se presentan tres reflexiones analíticas sobre las relaciones colombo-venezolanas. El primer capítulo del eje es elaborado por la profesora Martha Márquez y contiene un análisis de las relaciones binacionales en un escenario de “asincronía”, caracterizando las posibles oportunidades y los escenarios para reducir las conflictividades, teniendo como referente principal el impacto directo de la crisis venezolana en territorio colombiano. Además, tiene como variable relevante los cambios de política exterior colombiana por cuenta del paso de gobierno de Juan Manuel Santos a Iván Duque en aras de proyectar los principales rasgos de las políticas y los retos más relevantes para el escenario actual. A continuación, el mayor general Nicacio Martínez y el brigadier general (RA) Fabricio Cabrera presentan un importante análisis sobre las rivalidades entre Colombia y Venezuela en el marco de la gestión estratégica de la amenaza. Para ello, los autores utilizan variables de poder como aspecto cardinal que permite materializar cualquier tipo de amenazas, evaluarlas e interpretarlas a nivel de los posibles daños que pueda producir una escalada de las mismas. El último capítulo es realizado por los profesores Francesca Ramos y Ronal Rodríguez, quienes desde la sistematización y presentación de datos e información estadística relevante proponen un análisis sobre los desafíos y oportunidades que se presentan para Colombia de cara a la creciente migración venezolana. Igualmente, proyectan una aproximación a la comprensión explicativa del complejo contexto político, económico, social y de seguridad que describe a la Venezuela actual.

Así pues, el presente libro es una propuesta de reflexión, de análisis, de evaluación y de discusión sobre la crisis venezolana y sobre los principales desafíos tanto para las naciones y los actores regionales, como para las naciones y los actores globales. Por lo tanto, desde una perspectiva interdisciplinaria y multidisciplinaria, los investigadores y autores presentan sus análisis con el principal objetivo de contribuir de forma prospectiva al entendimiento de los posibles escenarios en el marco de los impactos regionales y globales de la crisis del Estado venezolano.

Finalmente, es menester decir que resulta gratificante para los editores poder contar con la participación y la contribución de cada uno de los autores, a quienes extienden un gran agradecimiento por aceptar el desafío de proponer análisis y reflexiones para estos complejos y difíciles temas que demarcan la

Prólogo

agenda política regional y global. Este trabajo es el resultado del compromiso institucional de cooperación entre la Fundación Konrad Adenauer de Colombia y la Escuela de Administración Pública de Bogotá.

Eduardo Pastrana Buelvas

Hubert Gehring

Editores

I. Marco teórico

Realismo neoclásico y el caso de Venezuela en el siglo XXI

Eduardo Pastrana Buelvas¹ y Diego Vera Piñeros²

▲ Introducción

En este primer capítulo se esboza un marco analítico que integra varios conceptos de la ciencia política y de las relaciones internacionales más algunas perspectivas teóricas que se han construido para tratar de comprender y explicar la esencia de la conducta exterior de los Estados. Aquí opera una competencia académica entre perspectivas. Por un lado, se hallan las que entienden esa conducta externa de manera holística y general, que buscan una lógica universal o uniforme en medio de las diferencias, como el realismo clásico³ (Morgenthau, 1973), el neorrealismo (Waltz, 1979), algunas vertientes del liberalismo (Small y Singer, 1969; Russett, 1998) y ciertas versiones neopositivistas del constructivismo social (Wendt, 1992). Por otro lado, se encuentran los esfuerzos teóricos, algo más incipientes y aún más dispersos, de corrientes que apuestan más por la descripción organizada, el ajuste al contexto, la múltiple causalidad y la producción de inferencias que permitan agrupar varios

¹ Profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Doctor en Derecho Internacional de la Universidad de Leipzig, Alemania. Asesor de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) y de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia (KAS).

² Profesor Asistente de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

³ No hay una sola versión de este realismo. Doyle (1997, en Rose, 1998, p. 153) menciona tres vertientes: realismo fundamentalista o basado en Maquiavelo, realismo estructuralista o basado en Hobbes y realismo constitucionalista o basado en Rousseau.

casos de acuerdo con rasgos internos o externos distintivos (Rosenau, 1968; Hermann, 1972), rechazando tanto las explicaciones universalistas como las puramente contextualistas.

En medio de esta tensión entre teorías generales de las relaciones internacionales y aproximaciones politológicas guiadas por el proceso de producción y contextualización de la política, donde destacan la tradición de los análisis de política doméstica o *Innenpolitik* (Moravcsik, 1997) y los modelos de toma de decisión y análisis del proceso burocrático y organizacional o *Foreign Policy Decision Making* (Allison, 1971; Hermann, 2001), surge como una alternativa intermedia el realismo neoclásico (RNC en adelante). Su esfuerzo por equilibrar las presiones globales del sistema internacional con las dinámicas del proceso de formulación de la política exterior, los factores materiales con los factores intangibles, las hipótesis transversales con los estudios de caso, la precisión causal con el conocimiento profundo del contexto y el afán predictivo con el análisis situacional, hacen de esta propuesta una herramienta muy sugerente y estimulante para elevar la rigurosidad de la producción y la verificación de teorías sobre la política exterior (Rose, 1998; Lobbell, 2009; Onea, 2012; Foulon, 2015; Schweller, 2018), las cuales resultan escasas si se toma en cuenta la complejidad *in situ* de este objeto y se descartan las teorías del sistema internacional o del comportamiento general de los Estados como respuestas satisfactorias a preguntas del tipo: ¿en qué circunstancias domésticas y externas específicas los Estados adoptan conductas similares o diferentes en materia de política exterior?, ¿cuándo influyen más los factores domésticos o los externos en la producción de la política exterior?, ¿qué variables domésticas y externas explican el cambio de la política exterior de uno o más países?

El RNC, como se observará en adelante, pretende ofrecer una serie de aproximaciones que comparten parcialmente los mismos supuestos sobre la influencia del sistema internacional, pero introducen matices importantes en el entendimiento de los factores locales y del peso relativo que tienen las variables internacionales frente a las domésticas. No es un modelo o teoría de política exterior única dadas sus variaciones, pero puede entenderse como una matriz de posibilidades que intenta al mismo tiempo: a) integrar la naturaleza multicausal y multidimensional de la política exterior con la reducción de la complejidad o simplificación analítica que persiguen las teorías abarcadoras; b) facilitar la organización de las variables en términos de tipología y priorización causal; c)

comprometer una postura epistemológica de corte empirista o positivista, pero respondiendo a inquietudes ontológicas de perspectivas posestructuralistas (Wendt, 1999) que enfatizan el carácter subjetivo e intersubjetivo de la realidad social (Kitchen, 2010, pp. 118 y 122).

La estructura básica de este escrito se divide en cuatro grandes segmentos y subtemas. En primer lugar, se proporcionará un panorama conceptual de lo que se puede entender por política exterior y por estrategia. En segunda instancia, se abordará la propuesta analítica del RNC. En tercera medida, se delinearán los aspectos generales de la política exterior de Venezuela a la luz de los elementos que realza el RNC. Como último punto, se evaluará la posibilidad de la emergencia de un conflicto bélico entre Colombia y Venezuela a partir de algunos de los factores e hipótesis que se pueden derivar del RNC.

▲ Conceptualizar la política exterior y la estrategia dentro de los fenómenos internacionales

La política exterior representa un objeto de estudio que con dificultad puede simplificarse teóricamente, por el riesgo de incurrir en sesgos analíticos que hacen que todo esfuerzo de explicación deje a oscuras muchos elementos significativos de interés causal. Su naturaleza es inherentemente compleja. Es intrínsecamente *multidimensional*, ya que se deriva de la intersección entre varios campos de interacción humana (por ejemplo, económico, político, social, militar y cultural). En muchas situaciones, puede ser *multinivel*, dado que fluye entre diversas capas de la política interna y de la política internacional. No solamente se trata de verificar la presencia de los planos doméstico e internacional en la elaboración de dicha actividad social, que le otorgan su característica interméstica (Pastrana y Vera, 2014, pp. 37-38). Los niveles de análisis pueden sofisticarse tanto como sea posible identificar jurisdicciones o estratos de autoridad política por debajo (lo subnacional), por encima (lo supranacional), entre Estados (lo interestatal) e incluso a través del Estado (lo transnacional), siempre que se pueda comprobar que dirigen de algún modo la producción y el desarrollo de esa política exterior, tal como operan las teorías de la gobernanza multinivel (Marks y Hooghe, 2003). Empero, muchos eligen sintetizar todos los niveles en individual, doméstico e internacional (Lantis y Beasley, mayo de 2017).

También es un fenómeno *multifactorial* o de *causación multivariable*, porque sociológicamente involucra variables, estructuras, actores y procesos de diversa índole, cualitativos y cuantitativos (Smith, 2011, pp. 3-4), aunque existe primacía de la autoridad y la racionalidad que se derivan de la forma concreta de organización de un Estado, de sus fines, valores y medios. Por eso es una política de competencia exclusiva –y muchas veces excluyente– por parte del Estado, como un tipo específico de comunidad política entre muchas otras formas de organización social, representada “unitariamente” de forma simbólica por sus responsables principales o agentes, también entendidos como tomadores de decisión o unidades de decisión (Hermann, 2001, pp. 48-49). El plano de lo simbólico es importante porque refleja que se busca una racionalidad colectiva a pesar de las individualidades, donde principios como la representatividad política, la jerarquía institucional y la definición de las competencias, amparadas en la ley (pp. 57-59) pretenden contribuir a resolver los conflictos domésticos de intereses y valores, fomentar el consenso más amplio posible, agregar preferencias en una sola agenda (Beasley et al., 2001, p. 221) y moldear aquello que debería entenderse como el “interés nacional”, que se presume parte de los lineamientos básicos de la política exterior de cualquier país. La legitimidad y la participación ciudadanas pueden estar o no en el centro de la elaboración de esa política exterior, dependiendo de factores como el tipo de régimen político o la forma de gobierno y la cultura política. Pero aún en controversia con esos ideales democráticos, los agentes del Estado adoptan posturas y acciones exteriores en nombre de su país para lidiar con los actores, estructuras y presiones del entorno más amplio o sociedad internacional.

La sociedad internacional es el medio social o elemento de las relaciones internacionales (espacio construido entre Naciones, Estados, grupos/organizaciones e individuos) y el sistema internacional es el producto del predominio en un momento determinado de un cierto tipo de actores y estructuras, de la extensión geográfica, el tipo, la frecuencia y la intensidad de sus interacciones, de ciertas reglas de juego o restricciones que trascienden las fronteras y de las condiciones que posibilitan o restringen tanto el cambio en la situación general o *status quo* sistémico como el cambio en la situación particular de cada jugador. Barbé (1995, cap. VII) entiende al sistema internacional como un objeto constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a reglas determinadas.

Así, puede concebirse que el sistema internacional sea tanto un producto de la interacción entre los actores y estructuras que le dan vida (un *output*) como una fuente de estímulos frente a la cual reaccionan y se posicionan los diversos actores internacionales (un *input*). En este sentido, las políticas exteriores contribuyen a moldear ese sistema internacional en medio de la acción exterior de otros actores, pero todas ellas también son en parte moldeadas por ese sistema. El sistema internacional en singular aparece solamente con los procesos asociados a la globalización de las tecnologías de la información y la comunicación (siglos XX-XXI) y la expansión mundial del capitalismo (siglo XVII en adelante), donde cumplió un rol central la interacción entre las principales potencias en todos o casi todos los puntos geográficos del planeta en aras de la expansión territorial, la exploración marítima y la colonización (Sachs, 1999). Antes de eso, los sistemas internacionales coincidían con las fronteras de los órdenes geopolíticos regionales y subregionales y no se fundían entre sí, por el alcance geográfico limitado que tenían unidades políticas como los imperios clásicos y los reinos (Viotti y Kauppi, 2013, pp. 54-55).

No debe entonces confundirse al sistema internacional con la sociedad internacional. Viotti y Kauppi (2013) entienden la sociedad (civil) global como un espacio o malla social en donde individuos y organizaciones estatales y no estatales agregan sus intereses dentro o fuera de Estados particulares, pero operan más allá de las fronteras estatales, y contemporáneamente, han venido incidiendo en la aparición de un *Rule of Law*, o marco legal internacional incipiente, y unas redes de acción colectiva, para intentar resolver mancomunadamente un sinnúmero de problemas comunes (pp. 10-11). Como consecuencia, se entiende que la forma particular y la estructura de poder que identifican al sistema internacional pueden operar a favor o en detrimento del fortalecimiento normativo y de la democratización de esa sociedad global emergente, impulsando o frenando la formación de arquitecturas de cooperación hacia la gobernanza regional y global. Se habla de gobernanza y no de gobierno regional o global por la cuádruple anárquica del sistema internacional (Serbin, 2018, p. 14; Barbé, 1995, p.).

Si bien el sistema internacional tiene una(s) jerarquía(s) de actores y múltiples centros de decisión política, económica y militar en medio de la existencia de unas zonas periféricas (Barbé, 1995, cap. VII), a diferencia de los sistemas políticos que dan vida a los Estados, en el sistema internacional no hay una forma de dominación que pueda reclamar el control del espacio físico ni un centro

de jurisdicción político-administrativa. Esta es la condición anárquica y los pensadores del realismo político desde Thomas Hobbes (siglo XVII) la entienden como la ausencia de una autoridad política central o global que pueda imponerse sobre los Estados (y demás actores internacionales), de modo tal que nadie logra imponer la paz entre las diversas unidades/comunidades políticas y los Estados logran retener sus derechos soberanos (Viotti y Kauppi, 2013, p. 32), incluyendo los de control territorial y poblacional y el de declarar la guerra.

Así las cosas, la política exterior se convierte en el instrumento principal y la caja de herramientas de los Estados para interactuar con los diversos actores y estructuras del sistema internacional, si bien su eje sigue siendo el plano de las relaciones interestatales. Barbé (1995, cap. VII) recupera de la tradición realista el argumento de que una de las principales motivaciones de los Estados (y otros actores) al hacer política exterior es mantener o elevar su *poder estructural* o la capacidad de establecer, mantener o alterar las reglas de juego en un nivel determinado de la política internacional (subregional, regional, global), a partir del uso de los recursos de poder tangible (recursos materiales) e intangible (la moral, el liderazgo, la legitimidad, el prestigio o la credibilidad) que tengan a su disposición. Ese es el poder potencial y tradicionalmente da lugar a la noción de “potencia”, que permite analizar la participación en el control sobre los recursos por parte de los Estados e incluso jerarquizarlos o estratificarlos según esa magnitud y según el alcance geográfico de su acción exterior. El poder potencial puede entenderse como control sobre los recursos, pero también como control, o al menos influencia, sobre los resultados de la acción de otros Estados y actores y de los eventos. En la dimensión doméstica, significa para los Estados adquirir la capacidad de aislarse, guardarse de o regular toda fuente externa de influencia o coerción sobre su proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, que puede asociarse a su grado de autonomía en el sistema internacional (Griffiths y O’Callaghan, 2002, p. 253). En la dimensión externa, implica la habilidad para controlar u orientar la conducta de otros, sobre todo logrando la conformidad o el compromiso de ellos en concordancia con los valores o intereses del primer actor, de modo tal que el sujeto A consigue que el sujeto B “haga equis cosa” o “no haga equis cosa” y donde no necesariamente el sujeto A necesita ejercer activamente esa fuente de poder, porque basta que de manera implícita o inconsciente el sujeto B se sitúe en la conducta deseada (p. 253).

Sin embargo, el poder también es relacional o relativo y debe diferenciarse del estructural. El poder estructural confiere la capacidad de decidir cómo deben hacerse las cosas, de moldear el marco de las relaciones entre los Estados y los demás actores, mientras el *poder relativo* se refiere a la capacidad de los jugadores para determinar la estructura general y la naturaleza de esa relación con los otros (Griffiths y O'Callaghan, 2002, pp. 254-255). Para apreciar mejor su efecto, se habla de cuatro tipos generales de estructuras relacionales en el sistema internacional: a) la estructura del conocimiento, donde algunos tienen más capacidad para influir en las ideas de los demás; b) la estructura financiera, mediante la que algunos restringen o conceden el acceso a préstamos; c) la estructura de la producción, donde algunos determinan el equilibrio del juego entre productores y consumidores; y d) la estructura de la seguridad, que les permite a algunos determinar la agenda en términos de a quién se protege (objeto), de qué se protege (amenaza) y cómo se protege (medios) (p. 255).

Gráfico 1. La relación entre poder y cambio estructural del sistema



Fuente: elaboración propia.

El balance entre poder estructural y poder relacional permite identificar cuáles de los Estados pueden considerarse creadores de reglas (*Rule Makers*) y cuáles, tomadores de reglas (*Rule Takers*), en un nivel determinado de análisis político (Hamilton y Pelkmans, 2015). En síntesis, la política exterior procura dotarse del suficiente control sobre recursos y del poder relacional necesario para beneficiarse de las estructuras sociales que dan forma al sistema internacional. Aunque, por supuesto, los líderes de gobierno siempre tienen la posibilidad de minimizar o no formular la política exterior, lo que conduce a sus países hacia la automarginación, el ensimismamiento y el aislamiento voluntario o "estratégico" (Viotti y Kauppi, 2013, p. 86, 352).

Aquí tampoco deben confundirse el *aislacionismo* o no hacer política exterior⁴, el *unilateralismo* o política exterior egoísta o poco cooperativa (Malone y Khong, 2003), el *excepcionalismo* o creencia en valores o rasgos distintivos e irrepetibles frente a otras sociedades (Tyrrell, 1991) y el *ostracismo*⁵ internacional o resultado coercitivo producido por el acuerdo de varios Estados y actores para encerrar, presionar o aislar socialmente a quienes consideran hostiles o antisistémicos.

Se ha argumentado anteriormente sobre la complejidad y los propósitos de la política exterior, pero aún no se ha ofrecido una definición precisa. Como otros objetos de las relaciones internacionales, para este abundan las propuestas de conceptualización, pero aún se carece de un pleno consenso académico. Unas definiciones privilegian sus elementos cognitivos, otras realzan los aspectos operativos o procedimentales, mientras algunas más resaltan los aspectos inter-subjetivos o interagenciales. Charles Hermann (1972) fue uno de los pioneros en el campo del *Foreign Policy Analysis* y la concibe como el conjunto de decisiones discretas y oficiales tomadas por los líderes autoritativos (o autorizados) del gobierno de una Nación, o en general, los agentes que él mismo designa para influir en la conducta de los actores internacionales o externos a su propio sistema político. La política exterior también es el resultado de las percepciones de los tomadores de decisión acerca de problemas presentes o futuros en las relaciones entre su Nación y el entorno internacional (humano y no humano), incluyendo las posibles consecuencias de sus acciones previas de política exterior (p. 72).

Como fenómeno contingente o dependiente del momento particular que envuelve a los tomadores de decisión, Margaret Hermann (2001) añade que la política exterior es una secuencia de decisiones y participaciones fluctuantes, de transacciones, no un momento estático, que se desata a partir del reconocimiento de la existencia de un problema, entendido como una discrepancia percibida entre las condiciones del presente y lo que se desea (p. 53). En su modelo, el problema da lugar a una oportunidad u ocasión para tomar una decisión, luego se va configurando una dinámica de actores interesados en intervenir en

⁴ La *Enciclopedia Británica* (s.f.a) lo define así: "National policy of avoiding political or economic entanglements with other countries".

⁵ Era una práctica sancionatoria de los griegos y la *Enciclopedia Británica* (s.f.b) la define así: "political practice in ancient Athens whereby a prominent citizen who threatened the stability of the state could be banished without bringing any charge against him".

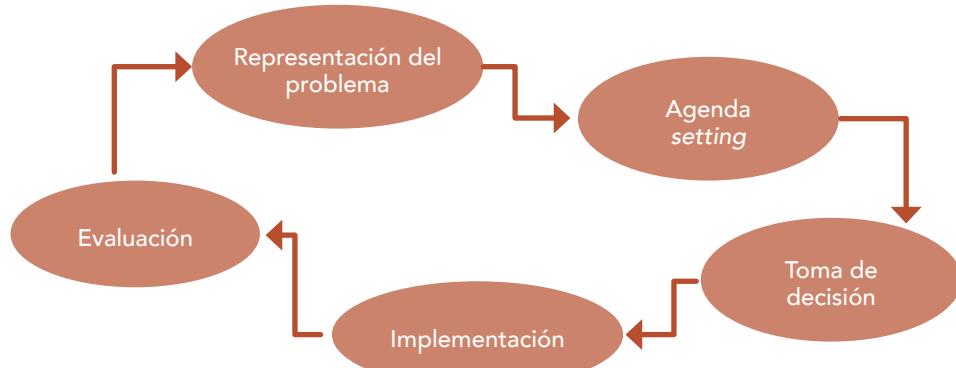
el proceso dependiendo de su interés, de su poder económico, político, militar o moral, y posteriormente, de acuerdo con esa estructura intersubjetiva que se forma (un líder predominante, un grupo o una coalición de actores), se adopta una opción que puede variar en términos de su representatividad, de la cantidad de recursos y agentes que logra comprometer en la implementación y del tipo de instrumentos que se privilegiarán (económicos, diplomáticos, militares o mixtos).

A su vez, Vargas-Alzate (2014) prefiere equiparar la política exterior con la planificación de una estrategia de “búsqueda en el exterior, de aquellos elementos necesarios y útiles para el logro de objetivos previamente diseñados y establecidos en la política pública doméstica”, planificación que debe conjugar prioridades, principios y valores (p. 192). Además, la comprende como el resultado de varias etapas formales y sucesivas, siguiendo el molde que entiende a las políticas públicas como productos gubernamentales derivados de un ciclo sistémico de insumos o estímulos, formulación, ejecución, evaluación y ajuste de las políticas, y donde los actores no gubernamentales domésticos y externos juegan un papel diferenciado dependiendo de la fase que se considere. Apoyándose en Baumann y Stengel (2013, en Vargas-Alzate, 2014, pp. 200-201) enumera cinco etapas de la política exterior:

1. *Representación del problema:* la construcción social y discusión de la cuestión que amerita una solución, donde además de los agentes del gobierno, pueden intervenir expertos y asesores.
2. *Confección de la agenda:* también conocido como el proceso de *agenda-setting*, donde el gobierno debe delimitar los problemas principales y asignar un orden de prioridades de intervención, y donde habitualmente los medios masivos de comunicación y los grupos organizados de la sociedad civil intentan influir.
3. *La toma de decisión:* el momento de diseñar opciones y seleccionar las más factible o conveniente, donde los agentes gubernamentales tienen prelación, pero también tratan de insertarse otros actores domésticos y/o internacionales. Hermann (2001) advierte que deben ser no solamente consultivos sino capaces de modificar o condicionar las posturas del gobierno.

4. *Implementación*: momento(s) cuando las agencias de gobierno, las Fuerzas Armadas y los diplomáticos ejecutan esas decisiones/políticas públicas y cuando suelen participar otros gobiernos, ONG y compañías privadas.
5. *Evaluación*: momento(s) cuando el propio gobierno, otras agencias del Estado y a veces expertos externos o académicos, ponderan los resultados y hacen recomendaciones.

Gráfico 2. El ciclo de la política exterior



Fuente: elaboración propia con base en Vargas-Alzate (2014).

Constitutivamente, la política exterior es el producto de la convergencia, muchas veces aleatoria o desordenada, de diversos elementos que son fijados en medio de las interacciones de los tomadores de decisión. Contiene objetivos o metas (fines), recursos e instrumentos (medios), lineamientos y valores (principios) y prioridades temáticas y/o geográficas. Estos insumos para tejer una agenda y definir estrategias de acción se formulan en un contexto doméstico más amplio, en el que los tomadores de decisión deben aprender a moverse en medio de los plazos disponibles, el peso de la tradición o la historia, las presiones presupuestales, la flexibilidad o la rigidez institucional para innovar o improvisar, la cultura burocrática dominante, las expectativas de comportamiento o ganancia de la sociedad nacional y sus diversos actores, y a veces, los cálculos electorales de esos decisores si los resultados de esa política pueden afectar la permanencia o la rotación de sus cargos en el Estado. Deben además lidiar con las expectativas, presiones y restricciones internacionales que surjan en el camino.

Esa misma complejidad y oscilación o no linealidad de las etapas hacen que muy frecuentemente falle la planeación y que se impongan las urgencias, se modifiquen las opciones sobre la marcha, se revisen y aborten decisiones, se enfrenten situaciones imprevistas en el trámite burocrático o legal, se evidencien contradicciones o desautorizaciones y hasta se adopten políticas que al final no satisfacen a ninguna de las partes interesadas u *outputs de deadlock* (callejón sin salida) (Hermann, Gross, Sundelius y Walker, 2001). Cuando los procedimientos burocráticos y las normas de elección no están bien establecidos o institucionalizados, cuando se diluye totalmente la autoridad gubernamental y no se aplican criterios para zanjar positivamente las discordias en el cúmulo de tomadores de decisión, se genera un escenario de anarquía e inestabilidad que enfrentará al líder predominante y a todos los actores estatales y no estatales que intentan imponer su autoridad o influencia, aún si nominalmente la ley empodera al jefe de Estado y/o gobierno como principal responsable (Hermann, 2001, p. 65).

Lo anterior riñe parcialmente con la idea, muy defendida por los que adhieren una definición racionalista y procedural de la política exterior, de que esta política debe salir de la reactividad, del subgrupismo, y operar dentro de una lógica preestablecida y acorde a los legítimos o verdaderos intereses nacionales, algo que rara vez todos comprenden igual (Nuechterlein, 1976). El realismo político y los estudios militares y de seguridad tradicionales nutren esta perspectiva (Morgenthau, 2006; Burchill, 2005; Sutch y Elias, 2007, en Manan, 2015, p. 177). Prácticamente insertan la política exterior en o la equiparan con lo que se ha entendido como "estrategia" o "gran estrategia".

De acuerdo con Thomaz Guedes da Costa (2010), el concepto de gran estrategia o *Grand Strategy* es la construcción de la forma en la que un actor define y pone en acción unos objetivos centrales, organizados y duraderos en el sistema internacional y donde la posibilidad del uso de la fuerza en varias maneras penetra sus cálculos. Para Gaddis (2009), uno de los principales propósitos de la gran estrategia es disminuir la posibilidad de ser "acorralado", es decir, de encontrarse con un espectro reducido de opciones geopolíticas. Su propia definición como experto, es que ambas palabras se refieren a la relación calculada entre medios y fines de largo plazo, aclarando que, aunque su acepción se deriva primordialmente de los estudios militares, es aplicable a cualquier campo de interacción humana (p. 7). Así pues, referirse a "gran estrategia" significa tanto una disciplina como un punto de vista que enfatiza la perspectiva sistémica o

ecológica, la cual permite discriminar y relacionar distintas partes de un problema sin perder de vista “el todo” (p. 9). A partir de una óptica adaptativa a las circunstancias, quienes formulan “gran estrategia” deben contar con un relevante *stock* de teorías que pueden aplicar o desechar, puesto que estas también constituyen tan solo medios o guías (p. 16).

Para Brands (2012), no hay una definición universalmente aceptada de lo que es “gran estrategia”, si bien reconoce que la literatura militar se popularizó ampliamente, definiéndola como la sincronización de los medios y los fines (bélicos) en el nivel más alto de política nacional. En medio de otros significados que la integran a campos diferentes al de la guerra, el autor sugiere pensarla como la teoría particular o lógica que enlaza los intereses más altos de un país con sus interacciones diarias con el mundo (p. 3). Es decir, no está orientada simplemente por el pragmatismo, la urgencia o la necesidad, puesto que responde a una idea o noción general, pero coherente y estructurada, de los estadistas en cuanto a qué propósito debe cumplir su Nación en las relaciones internacionales, involucrando en ella los intereses nacionales más esenciales, las principales amenazas a su cumplimiento y la magnitud real de los medios con los que se cuenta (pp. 3-4).

La “gran estrategia” articula entonces: a) intereses claves, b) amenazas, c) recursos, y d) instrumentos (sobre todo políticas públicas), pero responde a ocho características importantes (Brands, 2012, pp. 4-7):

1. *No es la política exterior en sí* (la suma de todas las interacciones diplomáticas, económicas y militares que sostiene un gobierno con los actores externos), pero es la lógica conceptual que intenta armonizar todos los instrumentos, de tal forma que brinden beneficios para los intereses vitales de la Nación.
2. Intenta proveer un enlace entre acciones de corto plazo y metas o fines de mediano y largo plazos (es decir, una visión).
3. Ofrece una forma de ajustar proporcionalmente los medios a los fines, estimando todos los factores de “poder nacional” (sean materiales, como los recursos económicos y militares, o intangibles, como los valores, sean estos políticos, económicos o culturales). Esto con los motivos de evitar los extremos del “sobrecalentamiento” o derroche de recursos y de poner en riesgo intereses vitales.

4. Aunque se funde en un principio o una doctrina rectora, es también un proceso en sí misma, de modo que puede evolucionar o cambiar acorde con las circunstancias. Un ejemplo mencionado por Brands es la doctrina estadounidense de la “contención” del avance comunista, que no constituyó simplemente una acción o estrategia, sino que representó un conglomerado complejo de disposiciones y subestrategias (este autor las considera incluso “grandes estrategias” complementarias) permanentemente revisadas y ajustadas.
5. Está diseñada para operar tanto en tiempo de guerra como de paz, de modo que sigue ligando racionalmente intereses de largo plazo, políticas de mediano y corto plazos y recursos disponibles, aunque las amenazas no sean tan acuciantes.
6. Puede estar formulada de manera formal/oficial y explícita/pública, pero no necesariamente, puesto que cuando los líderes, en nombre de la ideología o de sus análisis, seleccionan o priorizan entre objetivos (temáticos, geográficos) e instrumentos, construyen de facto su “gran estrategia”.
7. Es esencial para el gobierno efectivo del Estado.
8. Es muy exigente para llevarse siempre a cabo de forma exitosa.

Gráfico 3. Niveles de planeación de la estrategia



Fuente: elaboración propia.

El problema es que, en últimas, los estrategas se enfocan más en lo que debería ser la política exterior (postura normativa) que en lo que frecuentemente es. Ello no implica que los análisis y prospectivas de los estudios estratégicos no aporten argumentos importantes para formularla e implementarla. Asimismo, esta falta aparente de estructuralidad y su complejidad real no debería conducir a conclusiones pesimistas como que no se pueden desarrollar rigurosamente teorías de política exterior y menos con pretensiones predictivas o probabilísticas, que las políticas exteriores no son comparables o son puramente contextuales o que entrañan un fenómeno puramente subjetivo.

Tempranamente, James Rosenau (1994) advirtió que la conclusión de que la política exterior es producto de la combinación de factores múltiples, tanto externos como internos, no exime al investigador de aclarar cómo se relacionan esos factores, en qué circunstancias se enlazan unos a otros, cuáles variables tienen más influencia y cómo determinan cada tipo de resultado (pp. 207 y 210). Muchos autores del *Foreign Policy Analysis*, si bien han tomado distancia frente a las teorías abstractas y holísticas de las relaciones internacionales (por ejemplo, del realismo), siguen buscando explicar y predecir la política exterior a partir del énfasis en la agencia humana (Hudson y Vore, 1995, p. 210). Hermann (2001) enfatizó la necesidad de integrar empíricamente esos numerosos factores domésticos e internacionales, pero insistiendo en que todas esas influencias son indefectiblemente canalizadas, moderadas o reducidas por el aparato gubernamental, y que el proceso de toma de decisión no tiene un efecto automático o directo sobre la implementación de la política exterior (pp. 47 y 50).

El realismo neoclásico (RNC), como se denotará a continuación, es una propuesta teórica para manejar y reducir la complejidad causal, para explicar y prever resultados de política exterior, pero reconociendo el papel mediador de esos factores cognitivos, gubernamentales e institucionales característicos del proceso de *Foreign Policy Making*. Es una de las teorías de relaciones internacionales que más se aproxima a las inquietudes y los supuestos del *Foreign Policy Analysis*, si bien preservando muchos de los elementos esenciales del realismo.

► **El realismo neoclásico (RNC): entre el realismo clásico, el estructuralismo sistémico y el pluralismo analítico**

El realismo es una tradición de pensamiento en relaciones internacionales que surge a mediados del siglo XX en la academia anglosajona como reacción intelectual frente al idealismo liberal, la cual pretende entender el mundo “tal cual es” y no como debería ser (Viotti y Kauppi, 2013, cap. 2). Para esta corriente, los Estados se perciben entre sí como rivales potenciales y tienden al conflicto en ausencia de una autoridad política superior, una lógica que escritores contemporáneos como Hans J. Morgenthau o Kenneth Waltz derivan del trabajo de filósofos e historiadores como el estratega militar chino Sun Tzu (545-470 a.C.), el ateniense Tucídides (460-395 a.C.), el florentino Nicolás Maquiavelo (1469-1527 d.C.) y el inglés Thomas Hobbes (1588-1679 d.C.) (Chernoff, 2007, p. 46).

El realismo contiene una diversidad de formulaciones teóricas que impiden hablar de una uniformidad analítica, pero se fundamenta en unas suposiciones básicas sobre la política que le brindan un marco de identidad. Antunes y Camisão (2017) señalan cuatro supuestos compartidos (pp. 15-16):

1. El Estado es el actor principal de las relaciones internacionales por su poder, aunque también influyen los individuos y las organizaciones.
2. El Estado se comporta como un actor unitario cuando persigue sus intereses nacionales, sobre todo en tiempos de amenaza o guerra, de modo que las diversas voces domésticas se convierten en una sola.
3. Los tomadores de decisión son actores racionales porque independientemente de sus posturas ideológicas buscan garantizar la supervivencia del Estado o reducir su vulnerabilidad.
4. Los Estados velan por su propia seguridad en ausencia de una autoridad central internacional.

En lo que concierne al concepto de “interés nacional”, estos autores estiman que el Estado tiene un arreglo más o menos fijo de preferencias y objetivos, porque no suelen cambiar aunque varíe el sistema internacional, ya que la identidad esencial del Estado es adquirir poder o evitar que sus rivales lo adquieran en un mundo de recursos escasos y/o finitos (Chernoff, 2007, pp. 46-47). Se

asume así que todos los Estados definen sus intereses de forma estratégica en relación con las posibilidades de perder o ganar poder frente a los otros, lo que da como resultado aquello denominado por la ciencia política un “juego de suma cero” o escenario en el que la cantidad de poder disponible en todo el sistema es calculable y determinada, donde la proporción que cada uno posee define sus opciones de política exterior y donde el incremento de poder de uno(s) necesariamente da como resultado la pérdida de poder de otro(s) (p. 47).

Dentro de ese mismo juego, se integran otros dos conceptos: balanceo y balance de poder. El balanceo se refiere al conjunto de estrategias que los Estados pueden usar para elevar su poder y/o disminuir el de sus rivales cuando perciben una desventaja relativa, pudiendo recurrir a uno o varios de los siguientes mecanismos: a) aumentar sus propias capacidades nacionales, b) imitar las políticas domésticas o exteriores “exitosas” de las potencias más fuertes, y c) realizar alianzas para agregar capacidades y elevar el efecto de disuasión sobre el potencial agresor (Wohlforth et al., 2007, p. 157). El equilibrio de poder, por otro lado, es al mismo tiempo un concepto, una teoría del realismo y un subproducto de la interacción estratégica de los Estados en un nivel determinado de la política internacional (global, regional o subregional). La teoría del *Balance of Power* es una situación en la que se produce un equilibrio relativo entre potencias y se reduce al mínimo la probabilidad de que una de ellas logre una ventaja tan grande como para amenazar la autonomía y la seguridad de las demás, básicamente porque las potencias en inferioridad optan por formar coaliciones que perduran mientras sea necesario contrapesar al que sobresale, y de ser inevitable, recurren a la guerra (Antunes y Camisão, 2017, p. 18).

Ese razonamiento competitivo funda el concepto de “dilema de seguridad”, que describe la siguiente situación: si un Estado A no aumenta sus medios para alcanzar un mayor grado de seguridad, se hace más proclive a un ataque, pero si lo hace, puede ser percibido por otro Estado B (o sus decisores) como preparándose para la agresión, lo que es a su vez contestado por B a través de medidas de seguridad adicionales que terminan conduciéndolos a ambos (o a más unidades) a una “espiral armamentista” (Butterfield, 1951, y Herz, 1951, en Diez, Costa y Bode, 2011, p. 205) o ciclo ascendente de políticas de equipamiento/fortalecimiento militar simultáneas. Y entre más destructivas sean las armas que adquieren en su competencia, más inseguridad generan en el sistema (p. 205).

Aunque el realismo acepta que los Estados pueden perseguir objetivos distintos a la maximización de su poder y el mejoramiento de su seguridad individual, se consideran secundarios o complementarios. El realismo no es una perspectiva que estima que las relaciones internacionales sean de conflicto puro, ya que reconoce el papel que tiene la cooperación para encauzar la diplomacia o estabilizar el sistema, sea mediante alianzas, tratados y/u organizaciones internacionales, pero entiende esa cooperación de forma esencialmente instrumental (satisfacción de intereses propios). Parte de la explicación está en que, para el realismo, los tomadores de decisión priorizan las ventajas relativas sobre las ventajas absolutas en las oportunidades de cooperación, es decir, evalúan primero lo que pueden ganar frente a sus propios aliados al cooperar que lo que en conjunto pueden ganar ambos o frente a terceros actores (Chernoff, 2007, p. 47-48). Un ejemplo puede ser un gobierno que decide terminar o renegociar sus tratados comerciales con otros países, porque evalúa matemáticamente que les vende menos de lo que les compra en valor monetario (déficit comercial) en un sector específico, en lugar de ponderar cuánto se incrementaron sus ventas individuales o de ambos socios o cuánto han estimulado el crecimiento económico en comparación con una situación sin tratado comercial.

La volatilidad o conflictividad del sistema internacional y los subsistemas regionales no es igual para todos los realistas. En el seno del realismo se han formulado dos teorías complementarias que desafían la lógica causal de la teoría del balance de poder y que presumen que los Estados se contrapesan y enfrentan menos frecuentemente de lo que esta propone, aunque persigan su propia seguridad. Por una parte, se halla la teoría de la transición de poder o *Power Transition Theory*, que ostenta la evidencia empírica más sólida. Esta predice que las guerras son más probables cuando la distribución de poder es más paritaria entre beligerantes potenciales (Organski y Kluger, 1980, en Lemke, 2010). Esto sucede porque Estados que son muy equivalentes en capacidades no tienen mucha certidumbre acerca de si perderían una eventual guerra entre ellos. Es decir, simultáneamente, ambos tienden a creer que tienen una alta posibilidad de vencer al otro. Y al contrario, cuando una unidad tiene mucha asimetría favorable frente a otra, se estima que la potencia (o alianza) más fuerte tenderá a disuadir a la débil, lo cual hace de la guerra algo poco probable (p. 32).

En su trabajo de 2002, Lemke comparaba pares de Estados dentro de una misma zona a través de métodos estadísticos para comprobar la influencia de

la diferencia de capacidades sobre su conducta. Llegó a una conclusión: dos Estados muy semejantes en poder y con proximidad geográfica tienen más probabilidad de enfrentarse, sobre todo si hacen evaluaciones dispares sobre el *statu quo* (Lemke, 2010, p. 32). A nivel regional, su hipótesis es: entre más desigual es la distribución de poder dentro de una región y más alto el porcentaje de concentración de poder ostentado por el Estado más fuerte (denominado por esta razón la “potencia regional”), menos probable será que haya guerra interestatal dentro de esa zona, lo cual además incide en la disminución de la conflictividad entre unidades menores (p. 32).

Esto es significativo cuando se aprecia que, aunque hay relativa similitud en las capacidades materiales comparadas de Colombia y Venezuela y total contigüidad geográfica, además de múltiples fricciones entre gobiernos y una disputa limítrofe sin resolver, la distancia que los separa de las capacidades de Brasil como potencia regional suramericana y candidato a hegemón regional es considerable, además del lógico interés de los brasileños por evitar todo conflicto militar interestatal en sus linderos. En la literatura de la teoría del balance de poder, el término *hegemonía* suele referirse a una situación en la que una potencia ha adquirido suficientes capacidades para predominar sobre las demás (Wohlforth et al., 2007, p. 160). Sin embargo, esta disuasión benévolas puede ser puesta en entredicho si: a) la penetración regional de una potencia del nivel global detona o facilita esa confrontación entre potencias no hegemónicas de una misma región, y/o b) la potencia regional tiene intereses directos para apoyar a una de las partes en conflicto y deja de actuar como actor neutral, imparcial o *regional stabilizer*. La primera objeción a la regla de disuasión asimétrica regional remite al interrogante de si EE.UU. estaría dispuesto a respaldar a Colombia en una guerra contra Venezuela y/o si los principales socios extrarregionales de Venezuela (China y Rusia) apoyarían a Caracas en una declaración de guerra contra su vecino andino. La segunda objeción eleva la pregunta de si en Brasil podría emerger un gobierno no solamente sesgado hacia una de las partes, sino además inclinado hacia la acción militar.

La segunda teoría realista que cuestiona la del balance de poder es la de *estabilidad hegemónica* (Kindleberger, 1974, Keohane, 1980 y Snidal, 1985, en Lemke, 2010). Esta teoría apunta a que las instituciones (internacionales) que permiten a los Estados cooperar entre sí son más viables de crearse y mantenerse cuando hay Estados desproporcionadamente poderosos entre las unidades

interesadas. Las instituciones son costosas, por lo que normalmente los potenciales participantes desean beneficiarse, pero prefieren que sean otros los que incurran en los gastos (p. 33). Así las cosas, esta formulación del realismo se acerca al institucionalismo liberal, pero bajo el entendido de que la presencia de hegemones o países materialmente muy superiores es lo que facilita la creación de normas, organizaciones y bienes públicos internacionales en los niveles global y regional.

Esta mirada también es ilustrativa para entender la política en la región suramericana en la actualidad. Aunque Brasil cuenta con una importante asimetría material favorable como producto de su tamaño territorial, demográfico, económico y militar y ha sido epicentro ideológico de arquitecturas como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), se encuentra con una vecindad muchas veces reacia a su liderazgo, donde algunos países esperan que asuma más responsabilidades económicas en materia de cooperación e integración regional, pero al mismo tiempo privilegian sus propios intereses ideológicos, económicos y de seguridad e incluso relaciones preferentes con potencias externas de mayor estatus, como EE.UU. Además, el declive reciente de su poderío económico y de su prestigio internacional producto de fenómenos como la recesión, la inestabilidad política interna y los escándalos de corrupción, opera debilitando su posición como hegemón regional y sobre todo resta impulso a los organismos, alianzas y foros regionales que ha promovido. La conexión que este argumento podría tener con la múltiple crisis que atraviesa Venezuela es la disminución de alternativas regionales para mitigarla, sea por cooperación o presión directa de Brasil o por medio de esas estructuras diplomáticas que ha intentado liderar. La región suramericana tiene a Brasil como aspirante material a la hegemonía, pero hay dos condiciones adicionales de la estabilidad hegemónica que difícilmente cumple: una alta capacidad administrativa para consolidar el orden en su esfera de influencia geopolítica y la preservación de un sistema regional cerrado (Wohlforth et al., 2007, p. 178), que logre ser tan inmune como sea posible a las intervenciones de potencias externas (EE.UU., China, Rusia y potencias europeas).

Ahora bien, además de las variaciones teóricas mencionadas, dentro del realismo se han identificado dos tendencias principales: *el realismo clásico y el neorealismo o realismo estructural*. Y dentro del neorealismo, surge a su vez un cisma entre quienes ven una proclividad del Estado puramente defensiva en

su búsqueda de poder y los que creen ver evidencias de conductas más ofensivas. Estas distinciones son importantes para apreciar mejor la propuesta que representa el RNC.

El realismo clásico enfatiza la condición competitiva y conflictiva de la naturaleza humana, de la cual extrae los principios que explican las dinámicas internacionales, además de la ausencia de una autoridad sobre los Estados. Considera igualmente que los tomadores de decisión buscan las maximizaciones de poder más estables o prudentes, además estima que las ideas y la cultura tienen un efecto profundo en la conducta estratégica de los Estados (Kitchen, 2010, p. 123-124). La prudencia, la acomodación en nombre de la paz, la confianza en la retórica o diplomacia de la persuasión, el liderazgo con sabiduría, la formación educativa y moral de la Nación, el logro de la legitimidad, el concepto de justicia que se tiene y la capacidad de convocar o movilizar a otras mentes, son parte de ese acervo de ideas y factores causales de los autores del realismo clásico (por ejemplo, Morgenthau, Carr y Kissinger), que permiten entender el papel de los líderes en la política exterior y que hay fuentes no materiales de poder (p. 125). Sin embargo, muchos realistas plasmaron su desconfianza en el papel de las utopías o las ideologías que ignoraran la lucha internacional por el poder material o que ocultaran bajo un manto de aparente legitimidad moral la búsqueda personal del poder y la gloria por parte de los gobernantes (p. 127).

El neorealismo persiguió la reducción de las variables para identificar una lógica común en el sistema internacional y en la conducta de los Estados, sustraéndose prácticamente de las explicaciones basadas en los rasgos humanos o las condiciones domésticas de los países. En particular, Kenneth Waltz (1979, en Chernoff, 2007, p. 51) propuso tres conceptos articulados para entender la formación de una estructura política en los sistemas internacionales: a) el principio ordenador de las unidades políticas, que en el caso de los sistemas políticos domésticos es una jerarquía clara o línea de mando, pero en los sistemas internacionales es la anarquía; b) la función de las unidades, que en los sistemas domésticos coincide con el propósito diferenciado de los órganos de poder o las agencias del Estado, dependiendo del tipo de forma de gobierno, pero en los sistemas internacionales se refiere a los Estados como unidades que se presume buscan lo mismo (sobrevivir y maximizar su poder); y finalmente, c) la distribución de capacidades materiales entre las unidades, que señala cuáles son las potencias principales o grandes potencias y cuál es la polaridad de los

sistemas internacionales según su número (unipolar, bipolar, tripolar, multipolar) (p. 52). En otras palabras, este estructuralismo reside en que los factores sistémicos (anarquía, lucha por el poder y repartición de las capacidades materiales) son suficientes para explicar la conducta exterior de los Estados.

En lo tocante a la división dentro de los neorrealistas, Rose (1998) explica que los autores “ofensivos” asumen que un sistema internacional anárquico induce una escasez en la provisión de seguridad y obliga a los Estados a solventarla por sí mismos mediante la maximización de sus ventajas comparativas. Esta predisposición los lleva a inferir: a) que los Estados se hacen proclives al conflicto entre sí, b) que las motivaciones que los indujeron a adoptar posiciones netamente defensivas los pueden conducir a adoptar posiciones agresivas y c) que las presiones del sistema internacional son tan fuertes que independientemente de las configuraciones domésticas, todos los Estados terminan buscando mantener o mejorar su posición (p. 149).

Por otro lado, los neorrealistas “defensivos” asumen que un sistema internacional anárquico no induce la escasez de provisión de seguridad sino justo lo opuesto, con múltiples opciones para autoprotegerse. El aprendizaje y la experiencia permitirían a los Estados discernir mejor los riesgos de elevar su poder y responder solamente ante aquellas amenazas externas creíbles o críticas (Rose, 1998, p. 149). Asimismo, elegirían racionalmente usar su poder de forma moderada para disuadir al enemigo y, de ser posible, evitar entrar directamente en una confrontación. La excepción a esta lógica sería la activación de un fuerte temor a la agresión de los otros (sobre todo Estados revisionistas o que ignoran los límites de su propia seguridad) y/o la predominancia de modelos o estrategias militares que favorezcan las posturas ofensivas (p. 149).

Haciendo un balance crítico entre el realismo clásico y estas dos miradas neorrealistas, se advierte que el análisis de la política exterior salta de una perspectiva que reduce la esencia de las relaciones interestatales a la lucha por el poder, aunque combina elementos domésticos y externos, hacia otra(s) más sofisticada(s), pero que simplifica(n) en extremo el proceso de toma de decisión. Al final, las dos versiones del neorrealismo terminan siendo más una teorización de la política internacional –o del sistema en sí– que explicaciones sobre la producción y la implementación de la política exterior, porque no dan cuenta de los hechos cotidianos de las relaciones exteriores ni respecto a qué buscan

los Estados o en qué circunstancias precisas lo hacen (Rose, 1998, pp. 145-146). Nuevamente, este sesgo surge de la creencia de que los tomadores de decisión actúan siempre de forma unitaria y estratégica.

En el intersticio de la complejidad moderada que conserva el realismo clásico y la unidimensionalidad causal del neorrealismo, se ubica el RNC, una perspectiva que pretende teorizar específicamente a la política exterior. Foulon (2015) lo describe como un puente entre los factores intermésticos (domésticos y sistémicos) y los aspectos cognitivos de la política exterior (p. 635). Onea (2012) asimila al RNC como una orientación teórica con la habilidad para explicar las actuaciones de los Estados en un momento determinado y no una que pretende predecir lo que harían independientemente de sus atributos e interacciones (p. 140). Es *realista* porque asume que el rango y las ambiciones de la política exterior de un país se derivan principalmente del lugar que ocupa en el sistema internacional y de las capacidades materiales relativas que tiene, pero es *neoclásica* porque estima que la influencia de ambos factores sistémicos es indirecta y no automática sobre la política exterior debido al papel de los factores que intervienen en el nivel del proceso doméstico o decisorio (Rose, 1998, p. 146).

El RNC se inserta dentro de una corriente que podría denominarse realismo "posestructural", ya que valora la teorización y mantiene la búsqueda de un margen de predictibilidad, pero reconociendo que el mundo es complejo y que la política internacional refleja la presencia e interacción de múltiples factores (Kitchen, 2010, p. 118). Lo que hace el RNC es enfatizar los factores estructurales del sistema internacional al mismo tiempo que integra la mediación de los procesos políticos domésticos, factores de *Innenpolitik* que incluyen la competencia interna, el poder institucional y los procesos del Estado, las percepciones de los líderes y el papel de las ideas (p. 118). No obstante, causalmente se asume que estos factores están subordinados o son secundarios frente a las restricciones y oportunidades que emanan del sistema internacional y que dichos factores operan a más largo plazo frente a los vaivenes de la política doméstica (p. 118).

En el RNC, la forma contextual que adquieren las estructuras geopolíticas en un determinado periodo de análisis puede cambiar y así afectan la implementación de la política exterior (Foulon, 2015, p. 636). No obstante, aunque una parte de la estructura geopolítica es externa o relativamente independiente del Estado

abordado, la política exterior es moldeada tanto por este factor sistémico como por las percepciones de los tomadores de decisión (p. 636). El realismo neoclásico procura integrar analíticamente las dimensiones y los debates *espacial* (lo doméstico versus lo internacional), *cognitivo* (materia versus ideas) y *temporal* (el presente versus el futuro) (p. 636).

Las teorías del RNC intentan resaltar el papel de la polaridad y de la estructura del sistema internacional y buscan “abrir la caja negra” del Estado para entender el proceso burocrático que se genera ante los cambios del poder militar o de la naturaleza de la amenaza percibida (Lobbell, 2009, p. 42). El RNC pretende explicar parte de lo que condiciona o debilita el cumplimiento de las hipótesis de teorías realistas, como la de balance de poder y la de transición de poder, esclareciendo por qué muchas veces no se presenta una respuesta eficiente y rápida ante esas amenazas externas (p. 43).

Por su parte, Schweller (2018) manifiesta que el RNC se hace particularmente pertinente ahora, cuando las tendencias políticas de los últimos años advierten una convergencia en muchos países entre dos fenómenos de distinto nivel de análisis, pero que terminan vinculados: el resurgimiento de nacionalismos fuertes o líderes nacionalistas a nivel doméstico y la tendencia de dispersión o desconcentración del poder entre potencias en el nivel global, con el declive parcial de EE.UU. y la emergencia de potencias como China o India y el resurgimiento de Rusia, lo que da cuenta de una multipolarización o transición de poder (p. 23). El RNC podría ayudar a explicar no solamente el conflicto creciente en las relaciones chino-estadounidenses, potencias principales y lideradas por dos cabezas altamente nacionalistas (Donald Trump y Xi Jinping), también devela que el nacionalismo en las potencias en declive (EE.UU.) tiende a motivarlas a adoptar una política exterior que recorta sus compromisos internacionales y prefiere poner la mirada hacia adentro, mientras el nacionalismo arraigado en las potencias en ascenso tiende a empujar a la política exterior hacia la búsqueda de mayor influencia internacional (Schweller, 2018, p. 24; Allison, 2017, p. ix).

Aunque la pérdida de capacidades materiales propias y/o el aumento de las capacidades del actor externo que se considera una amenaza son incentivos potentes para que los tomadores de decisión modifiquen su política exterior, el RNC argumenta que los líderes del Estado tienen diversas opciones de política y, sobre todo, eligen basándose en su percepción (subjetiva) sobre esas fuerzas

y capacidades comparadas, lo que no siempre coincide con el análisis estratégico riguroso (Rose, 1998, p. 147). De hecho, la uniformidad de conducta externa que el neorealismo atribuye a los Estados se relativiza ante el hecho de que países con capacidades similares y contextos sistémicos similares terminan actuando de forma diferente por causa de sus distintas características institucionales (democrático o no democrático, fuerte o débil imperio de la ley, etcétera), lo que combinado con el papel de los líderes permite inferir que no hay un vínculo automático y directo entre capacidades materiales, influencias internacionales y política exterior (p. 147).

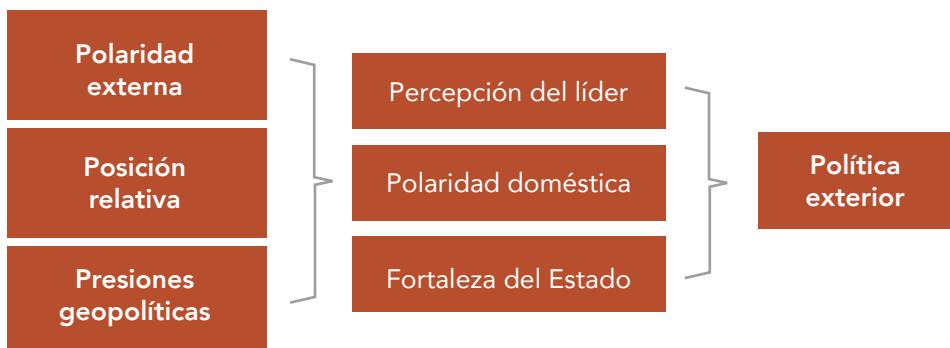
Pese a este reconocimiento, el RNC se niega a dejar de proponer hipótesis predictivas sobre tipologías de acción exterior (cooperación u hostilidad, ampliación o contracción, etcétera) basadas en tipologías de contexto interméstico (por ejemplo, distribución internacional del poder versus distribución doméstica del poder). Uno de los objetivos epistemológicos del RNC es proponer modelos causales que integren variables específicas del sistema internacional y variables domésticas, y que se puedan operacionalizar empíricamente o traducir a indicadores cualitativos o cuantitativos que permitan evaluar con cierta facilidad y rigor el cambio o la continuidad en ellas y sus distintos efectos de política exterior (Lobell, 2009, p. 43). Aunque originalmente el RNC se diseñó a inicios de los años noventa para mejorar las explicaciones neorrealistas y dar cuenta de las políticas exteriores y de seguridad de las grandes potencias en un contexto donde los realismos y otras teorías habían fracasado para anticipar el fin de la era bipolar y la implosión de la URSS (Schweller, 2018, p. 28), pretende ser aplicable a la conducta de las potencias regionales y pequeñas y otros tipos de Estados: en vías de desarrollo, Estados débiles y fallidos, etcétera.

El RNC transforma el análisis estratégico convencional, porque preserva el estudio de la estructura y las amenazas que surgen del nivel global y de las presiones sobre los tomadores de decisión para que protejan a sus países de cambios externos desestabilizadores, pero es suficientemente abierto como para integrar otros niveles (regional, subregional, doméstico) y fuentes (no estatales) de amenazas internacionales (Lobell, 2009, p. 43). Y aunque conserva una estructura argumentativa racionalista, un estructuralismo moderado y una lógica espacial “outward-inward” (primero lo externo y luego lo doméstico) para analizar la política exterior, se aproxima al pluralismo teórico y metodológico porque reconoce el papel causal de los valores y las ideas interactuando con las

estructuras materiales (Kitchen, 2010, p. 127) y porque acepta que los líderes tienen siempre alguna posibilidad de actuar “internacionalmente para lograr fines domésticos” o de actuar “domésticamente para lograr efectos internacionales” (Lobell, 2009, p. 43).

La ecuación causal básica del RNC es ubicar: 1) los factores sistémicos, tales como la distribución internacional del poder y los estímulos geopolíticos, en la fase primaria o de variables *independientes*; 2) los factores domésticos, tales como los procesos políticos nacionales y las percepciones de los líderes de gobierno, en la fase secundaria o de variables *intervinientes*; y 3) la política exterior adoptada, en la fase de respuesta o de variables *dependientes* (Foulon, 2015, p. 637). Rose (1998) justifica la preponderancia *outward-inward* en que los límites y oportunidades generados por la estructura del sistema internacional tienden a moldear la política exterior en el largo plazo, a diferencia de los estímulos domésticos, y que las explicaciones domésticas o de *Innenpolitik* suelen visibilizar factores que usualmente aparecieron con posterioridad o en reacción a los estímulos externos (p. 151).

Gráfico 4. Ecuación causal del realismo neoclásico



Fuente: elaboración propia.

Metodológicamente, el RNC considera que los juegos matemáticos derivados de la teoría de juegos (método del neorealismo) y los trabajos de descripción gruesa o contextual (tendencia de los enfoques domésticos de política exterior) son insuficientes para el análisis de la política exterior. Por esta razón, su apuesta procedural opera en dos etapas: independiente e interviniante (Rose,

1998, pp. 165-166). Para comprobar el cambio en las variables independientes, primero se sigue una ruta semejante al análisis estadístico del neorrealismo, con el fin de medir con minuciosidad la variación en la concentración del poder material entre las unidades de observación (polaridad) y la variación de las posiciones (estatus) del país productor de la política exterior y/o del Estado considerado una amenaza.

Por ejemplo, Douglas Lemke (2010) utiliza el índice compuesto de capacidades de la base de datos del proyecto *Correlates of War* (COW)⁶ o *composite capabilities index* para comparar las capacidades de cada potencia regional con las de sus vecinos. Contiene información para cada Estado en las dimensiones militar, económica y demográfica. La militar incluye personal y gasto. La demográfica distingue entre población total y urbana. La dimensión económica está representada por la producción de acero/hierro y por el consumo de energía (p. 36).

Como los elementos de poder duro están medidos en diferentes escalas, lo que se hace para homogeneizar medidas es contabilizar el total de unidades de cada componente por región, usarlo como divisor para la cantidad que corresponde a cada Estado de una región y así encontrar proporciones (Lemke, 2010). Por ejemplo, para personal militar, se toma la cantidad de cada Estado y se divide por el total de tropas de la región. Luego se usa el mismo procedimiento para el gasto militar, y para dejar una sola proporción para ambas dimensiones (tropas y gasto) de poder militar, se suman las respectivas proporciones y se dividen en dos. El indicador compuesto sale de sumar seis componentes para cada uno y dividir por seis. La concentración de poder total se calcula por cada año para cada país, de acuerdo con el indicador compuesto. Usar estas proporciones es mucho mejor que comparar cada cantidad en bruto por las tremendas variaciones que pueden producirse a través de las regiones, lo cual conduce a reflejar mejor las asimetrías dentro de cada zona (Lemke, 2010). En el trabajo original, se propone aplicar varios indicadores para cada dimensión de poder (económico, militar y demográfico), medir su variación para las 12 unidades regionales y aplicar regresión lineal bivariante y OLS (*Ordinary Least Squares*) para relacionar esos cambios de distribución de factores con los indicadores de cooperación y conflicto de tres bases de datos internacionales sobre conflictos y organizaciones multilaterales regionales: *Correlates of War* (COW), el de "Regiones de Guerra y Regiones de Paz" (RoW&P Regions) de Lemke (*Regions*

⁶ Véase *The Correlates of War Project* (s.f.).

of War and Peace, 2002) y el del German Institute for Global and Area Studies (GIGA) llamado *Regional Powers Network* (RPN) (Lemke, 2010).

Hay otras fuentes que ofrecen indicadores de poder agregado o de poder militar y rastrean su evolución por años y países. *Global Firepower*⁷ es otro proyecto, cuyo ranking de poder militar incorpora 55 factores, incluyendo tamaño económico, reservas de petróleo, diversidad y tipo de armamentos, y otorga puntos adicionales por posesión de armas nucleares y participación en alianzas militares. El Instituto de Investigación de Paz de Oslo (Noruega) tiene el proyecto abierto PRIO⁸, que entre muchas materias, integra una base de datos replicable de diversos analistas de conflictos, incluyendo datos sobre poder material.

En la segunda etapa, donde hay que reconstruir el proceso de toma de decisión en sus líneas principales, se acude a varias herramientas dependiendo de la variable doméstica o interviente de interés (Foulon, 2015, pp. 636-637). Si se trata de comprobar el cambio en las percepciones, se puede recurrir al análisis de contenido, cualitativo o cuantitativo, tomando como insumos los discursos y documentos oficiales relacionados con posturas internacionales y lineamientos de la política exterior, identificando códigos particulares y patrones en la manera de utilizar el lenguaje frente a los otros (amistad, enemistad, grado de interés, etcétera) (Walker, Schafer y Young, 1998). Si se busca examinar el papel de las instituciones del Estado, pueden introducirse indicadores de cambio o de fortaleza institucional en áreas o agencias de interés (Gobierno, Fuerzas Militares, Congreso, etcétera), en el entendido de que un conocimiento previo del régimen político indica cuáles tienen alguna función o incidencia cercana en la elaboración de la política exterior (Lobbell, 2009, p. 51).

Lo que la metodología del RNC intenta comprobar es que no es suficiente cuantificar la participación porcentual de los países en diversos indicadores de capacidad material, ya que no hay una transmisión perfecta entre esas capacidades y la elaboración de la política exterior. Con las variables intervientes se busca descubrir qué tanta libertad tienen los líderes del Estado para transformar el poder económico en poder militar y dirigir los recursos del país a la formulación e implementación de la acción exterior (Lobbell, 2009, p. 44). En la segunda fase

⁷ Véase *The Military Strength Ranking* 2018 en <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>.

⁸ Véase *Replication Datasets* en <https://www.prio.org/JPR/Datasets/>.

habría que analizar si el Estado es fuerte o débil frente a la sociedad nacional, si sus agencias burocráticas operan basadas en sus intereses organizacionales o en el interés nacional, si el Estado prioriza la supervivencia del régimen político o de la Nación, y si los grupos de interés (por ejemplo, empresarios, partidos, sindicatos, opinión pública) tienen facilidad o no para influir sobre el líder predominante (p. 44).

A pesar de tratar de lograr un equilibrio entre análisis material sistémico y análisis del proceso político, Kitchen (2010) estima que aún no hay un consenso entre los autores del RNC con respecto a los procedimientos que permitirían optimizar la operacionalización de esta ecuación causal, sobre todo en la fase interviniante. En su momento, Rose (1998) había aceptado que al RNC se le criticaba por ser una teoría imperfecta o que perdía precisión causal y predictiva, porque carecía de un método para demostrar la conexidad y la simultaneidad entre el cambio material o sistémico y el proceso político interno (p. 167). Lobbell (2009) había sugerido que para evitar que la fase interviniante se convirtiera en un minucioso relato contextual era necesario proponer variables domésticas concretas para prever cuáles Estados que observan un cambio material son más proclives a responder con balanceo, cuándo lo hacen o cuándo fallan para proponer un contrapeso ante sus posibles agresores (p. 45).

Onea (2012) propone aplicar el método de *process-tracing*, que permite contrastar los argumentos e inferencias de las teorías a la luz de un análisis minucioso de los hechos, intentando determinar si los mecanismos causales planteados por esas teorías estuvieron presentes en el fenómeno y cómo contribuyeron a la producción del resultado (efecto u *output*) (p. 140). Esta técnica busca ligar, argumentativamente y por descarte de inferencias competitivas, la causa presumida con el proceso observado y con el resultado. Es un proceso analítico que intenta entender por qué funciona esa relación o la manera precisa en la que el proceso tuvo lugar, revelando el comportamiento del mecanismo causal o vínculo de transmisión que conecta a esa causa o variable independiente con el resultado o la variable dependiente.

La operacionalización de las ideas de los tomadores de decisión y de su cambio en el tiempo es una dificultad adicional por su naturaleza abstracta e intersubjetiva. Kitchen (2010) propone definir y operacionalizar las ideas desde una postura positivista, buscando hacer más funcional y verificable el enlace

causal que propone el RNC. El paso sería diferenciar conceptualmente entre ideas e intereses, aceptando que las ideas se pueden derivar de alguna visión particular del mundo, pero los *intereses* se refieren al conocimiento de los hechos materiales, de aquellas cosas que fijan o debilitan la posición de un Estado en la estructura (material) del sistema internacional (p. 128). Aunque resulta claro que para conocer los hechos materiales se precisa de alguna forma de interpretación, se requiere que los intereses tengan una caracterización más material que ideacional y que se deriven de las necesidades materiales claves que tiene un Estado en un momento determinado (p. 128). A su vez, las ideas se podrían operacionalizar siguiendo dos tipologías: ideas de *intención* e ideas *operacionales*. Las primeras son sugerencias normativas que buscan establecer objetivos para la política, reflejan prejuicios éticos y posturas sobre lo correcto o justo (p. 129). Las segundas son posturas científicas o experimentales que orientan la selección de los medios o instrumentos, distinguiendo con cuál(es) se cumplirán mejor ciertos objetivos, y suelen derivarse de una creencia causal en términos de qué políticas producen los mejores resultados (p. 129). Estas ideas podrían rastrearse desde alguna de las siguientes fuentes: a) ideas de los líderes políticos, b) ideas que se expresan a través de las reglas o instituciones y c) ideas pertenecientes a la cultura del Estado o la Nación (p. 130).

Lo último que resta para finalizar una vista panorámica del RNC, después de haber considerado sus orígenes, supuestos y metodología, es recoger sus hipótesis principales, a partir de las cuales el investigador pueda iniciar su trabajo de observación y recolección de evidencias de acuerdo con los casos de estudio o la muestra comparativa de su interés.

La principal hipótesis predictiva es que a medida que el poder relativo de los Estados se eleva, buscarán una mayor influencia internacional o expansión de su política exterior, y de forma contraria, el declive de sus capacidades materiales los conducirá a reducir sus ambiciones y acciones exteriores (Rose, 1998; Onea, 2012). Sin embargo, no todos los autores del RNC están de acuerdo en la manera de entender la expansión. Esta puede ser el resultado de una política doméstica e ideología nacional que puede llegar a contradecir abiertamente las restricciones sistémicas, o ser efecto de la posición y las condiciones geopolíticas que estimulan a un país a expandirse hacia fuera, aunque esta oportunidad sólo puede canalizarse en la presencia de circunstancias internas favorables y de

una ideología nacional que concuerde con esa intención (Snyder, 1991, Zakaria, 1998, Schweller, 1998, y Davidson, 2006, en Onea, 2012, p. 140).

Una segunda hipótesis de Lobbell (2009) es que el grado de consenso que haya entre los líderes de Estado responsables de la política exterior y los actores claves de la sociedad nacional será un factor crítico que afectará la eficiencia y la oportunidad de una política exterior de contrapeso (pp. 45-46). A su vez, establece tres hipótesis secundarias:

1. *En el proceso de identificar una amenaza externa, lo que importa es evaluar los cambios en componentes específicos del poder de ese Estado o amenaza, en lugar de hacer evaluaciones de poder agregado, ya que los tomadores de decisión son más sensitivos o reactivos frente a componentes que perciben como generadores de alto riesgo (por ejemplo, armas de destrucción masiva, poder aéreo de tipo ofensivo, etcétera).*
2. *Los actores domésticos más relevantes de la política exterior suelen ser: a) el líder predominante o responsable principal de la política exterior o el conjunto de líderes del Estado responsables de la planeación estratégica de la acción exterior, y b) las élites de la sociedad nacional que están más interesadas en o son susceptibles a los cambios inmediatos de poder en la política doméstica (la tendencia mayoritaria o coalición partidista en el Ejecutivo y el Congreso).*
3. *Cuando una variación en un componente específico de poder de otro Estado desata una coalición de actores domésticos para respaldar una política exterior de seguridad (se da un consenso entre líder predominante y élites claves), la política exterior del líder podrá producirse con un amplio margen de maniobra o pocas restricciones, lo cual aumenta las posibilidades de que haya un balanceo eficiente. Por el contrario, cuando ese cambio en el otro Estado no produce un consenso entre los líderes responsables de la política exterior y las élites claves, una política exterior de líder predominante enfrentará mayores restricciones que obstruirán o debilitarán una respuesta de balanceo.*

Kitchen (2010), evaluando que la estrategia de política exterior incluye más que el equilibrio de poder y la seguridad y puede comprometer todo tipo

de objetivos de influencia internacional y la promoción de valores, a su vez propone otras tres hipótesis causales con énfasis en el papel de las ideas (pp. 141-142):

1. *Los Estados materialmente más poderosos son los más proclives a formular políticas exteriores basadas en ideas.* El impulso a una visión del mundo o a reglas de juego determinadas para el sistema internacional lo ratifica y tiende a ser una conducta de las grandes potencias. La explicación básica es que han resuelto sus preocupaciones inmediatas de seguridad y pueden perseguir objetivos políticos e ideológicos, basándose más en ideas normativas o de intención que operacionales.
2. *Los Estados con ideas de política exterior más institucionalizadas o ancladas culturalmente tienden a ser más consistentes en los procesos de toma de decisión a pesar de los cambios de gobierno,* excluyendo o filtrando las opciones disonantes con respecto a la tradición y la cultura política ampliamente compartidas. Esto puede operar a favor o en detrimento de la seguridad propia de ese Estado, dependiendo del contenido de esas ideas.
3. *En los Estados donde el proceso de toma de decisión está muy concentrado en una o pocas individualidades u organizaciones y estas defienden ideas particulares para la política exterior, será muy difícil que la razonabilidad de los números o las variaciones en el poder material puedan operar.* Esto explica parcialmente la no predictibilidad en la conducta externa de los régímenes dictatoriales. Esto hará a la política exterior más dogmática o normativa que estratégica.

Finalmente, podrían proponerse otras hipótesis combinando el cambio en las condiciones de polaridad y geopolítica globales o regionales y las tendencias de comportamiento de los sistemas políticos y líderes domésticos de los países más similares o diferentes en cuanto a agenda de política exterior, pero lo que importa es saltar de los casos de estudio a las muestras representativas según el perfil de Estados que se busca teorizar. Esto indefectiblemente exige el uso del método comparado, aún si no se avanza hacia modelos de correlación múltiple.

► Esbozos de la política exterior de Venezuela desde el RNC

A continuación, se delinearán los contornos generales de la política exterior de Venezuela entre los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, teniendo en cuenta el énfasis que hace el RNC en cuanto a presiones sistémicas como factores causales en primera instancia, y a factores domésticos como factores interviniéntes.

Factores sistémicos

Polaridad global

Se vislumbra un sistema global en transición en cuanto a la concentración de las capacidades económicas, políticas, militares y tecnológicas entre potencias. Hay tendencia a la multipolarización o fuerte desconcentración del poder material en los campos económico y político con el ascenso de potencias como China e India y el mayor dinamismo de regiones como el sudeste asiático frente al eje noratlántico (EE.UU., Canadá y Unión Europea), aunque persiste una importante asimetría en los campos tecnológico y militar que sigue siendo favorable a EE.UU. (Pastrana y Vera, 2017, p. 52). Se viene desplegando “un desarrollo económico, político y social fragmentado en regiones, que afecta la integración e interdependencia mundial generada originalmente por la globalización” (Serbin, 2018, p. 16). De 2001 en adelante, con los ataques del 9-11 y las posteriores incursiones en Irak y Afganistán, EE.UU. empieza a ser percibido como una potencia que intenta predominar como *global stabilizer* bajo el discurso de la guerra internacional contra el terrorismo, pero termina extendiendo su agenda externa en detrimento de sus propias capacidades materiales. El carácter férreo de su doctrina de seguridad y sus posturas unilaterales, aún en detrimento de su propia legitimidad como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo condujeron a perder legitimidad e influencia internacional, pérdida que también han sufrido las reglas y los valores de la gobernanza global occidentalista (p. 15).

Domésticamente, los neoconservadores (G. W. Bush, Rumsfeld, Powell, etcétera) y sus virtuales éxitos exteriores no lograron evitar que los demócratas avanzaran electoralmente en el Congreso antes del arribo del presidente demócrata

Barack Obama, imponiendo límites presupuestales, críticas a la política exterior y enfatizando la óptica de los derechos humanos. Posteriormente, Obama reconoció en su *National Security Strategy* y en sus discursos de política exterior parte de la tesis de Fared Zakaria y su “post-american World” (2008): EE.UU. debía abandonar el unilateralismo y apoyarse más en sus aliados y en las organizaciones multilaterales. Así, de una u otra forma, reconoció el fin de una efímera hegemonía global.

Economía global

La matriz económica y política neoliberal del nuevo orden mundial posterior a la Guerra Fría se empieza a debilitar desde finales de los años noventa. La recesión global que empieza por EE.UU. en 2008 y se refleja desde 2010 sobre Europa occidental vía crisis de los sectores inmobiliario, bancario, bursátil y de seguros y la crisis de la deuda externa en el corazón de la UE, terminó incidiendo en la desaceleración de las economías de muchos de los países OCDE y en menor grado afectando a China, que se ve obligada a compensar las exportaciones a la baja hacia las economías del norte mediante una mayor diversificación comercial e inversionista dirigida a nuevas regiones (por ejemplo, América Latina) y el estímulo a su consumo interno (devaluación del yuan). El ascenso de China a la segunda posición mundial en cuanto a PIB anual, después de EE.UU., transformó el orden de socios comerciales de muchos países y podría no detenerse allí de mantenerse la tendencia de su tasa de crecimiento anual, que ha permanecido por encima de la de EE.UU. en las últimas décadas, lo que para algunos representa un desafío similar al ascenso de Alemania para el orden mundial del siglo XX (Friedberg, 2012, pp. 237-244, y He, 2015, pp. 209-212, en Pastrana y Vera, 2017, pp. 55-56).

La aceptación del yuan en la canasta de divisas del FMI y las propuestas de varios países para empezar a comerciar en esa moneda desplazan la importancia relativa del dólar y son indicios del proceso de cambio estructural, aunque aún no definitivo. Hoy se alude a una leve recuperación de la economía global, incluyendo las de EE.UU. y la UE, pero amenazada por los efectos de la llamada “guerra comercial” entre EE.UU. y China desatada por la administración de Donald Trump, quien acusa a Pekín de manipular su moneda y amenaza con abandonar el reconocimiento de una sola China (Malena, J., 2018, pp. 186-187).

Polaridad regional asimétrica y penetrada, pero hegemonía poco definida

Hay una concentración de capacidades materiales que sigue favoreciendo a Brasil como candidato a ocupar el lugar de potencia líder regional en Suramérica, pero dentro de un periodo de declive relativo desde el segundo gobierno de Dilma Rousseff. La recesión económica, la inestabilidad política durante y después del *impeachment* que condujo a la destitución de la mandataria y las investigaciones por corrupción gubernamental y parlamentaria (casos Lava Jato y Odebrecht) señalan el fin de un ciclo político asociado al socialismo progresista o democrático en Brasil encabezado por el Partido de los Trabajadores (PT).

El ascenso de Brasil como potencia regional suramericana que se impulsa en la era de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) coincide con un repliegue relativo de la presencia de EE.UU. en las Américas y con la expansión de la agenda de política exterior de varios países latinoamericanos, y aunque no fue causada por Brasil, coincide en el periodo (inicios siglo XXI) con el advenimiento de gobiernos críticos del Consenso de Washington y que encuentran en el fracaso de las negociaciones hemisféricas para el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) una oportunidad para fomentar un regionalismo de corte autonomista, encarnado en propuestas como la UNASUR y la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC). La presencia de EE.UU. continuó siendo central para países como Chile, Perú y Colombia, pero se debilitó en los países andinos de Venezuela, Bolivia y Ecuador y en los países del cono sur (MERCOSUR). La posición benévola, cooperativa o indiferente de Brasil frente a la emergencia de gobiernos hostiles hacia EE.UU., constituyó de varias formas una ventana de oportunidad para la política exterior revisionista de Venezuela, en conjunción con otros gobiernos radicales de corte socialista.

La asimetría favorable a Brasil operó para que esta potencia desplegara actitudes de *regional stabilizer* y fuera cabeza de la conformación del Consejo Suramericano de Defensa y de la Escuela Suramericana de Defensa, con lo que buscaba reducir la posibilidad de carreras armamentistas y conflictos geopolíticos en el vecindario, pero dentro de una matriz hegémónica incompleta. Brasil no contó con un volumen suficiente de incentivos y bienes públicos regionales como para evitar el contrapeso indirecto de otros jugadores regionales y la invitación que estos hicieron a potencias extrarregionales como EE.UU., China y Rusia, para mantener lazos preferentes de cooperación con ellos, por encima

de las ofertas de la potencia regional. La política exterior de Lula logró mediar temporalmente en conflictos como el que tienen la oposición y el oficialismo en Venezuela o como el que desató la incursión de tropas colombianas en Ecuador en marzo de 2008 con la Operación Fénix⁹, enfrentando a la Colombia de Álvaro Uribe contra el Ecuador de Rafael Correa y la propia Venezuela de Hugo Chávez. La presión de Brasil no logró evitar la movilización de tropas por parte de Venezuela hacia los límites con Colombia ni consiguió la restauración de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador, quienes las retomaron oficialmente hasta 2010, con el cambio de presidente del primero (Juan Manuel Santos). De varias formas, el liderazgo brasileño en la era del PT “dio alas” a una Venezuela rupturista, aunque de forma indirecta, como el impulso a su ingreso al MERCOSUR después de que renunciara a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 2006 o el aliento a la discusión en UNASUR en contra de la presencia de (presuntas) bases militares estadounidenses en Colombia.

Economía latinoamericana

Varios países de la región, sobre todo Venezuela, fueron altamente beneficiados por la bonanza de los *commodities*, producida en mayor medida por el apetito de China por recursos naturales. Entre 2003 y 2013, los exportadores de alimentos y materias primas, pero particularmente de hidrocarburos, experimentaron altas tasas de crecimiento económico, expandieron sus clases medias, redujeron la pobreza y, con diferentes intensidades, ampliaron sus políticas sociales e incluso su gasto militar. Esta bonanza le permitió a Venezuela invertir en tecnología de punta para la defensa y también adquirir armamentos como 100.000 fusiles Kalashnikov, 5.000 fusiles Dragunov de alta precisión, varios helicópteros Mi-26, Mi-35 y Mi-17, 30 aviones supersónicos Sukhoi, aviones caza MIG-29, entre tres y cinco submarinos de misiles antibuque y vehículos blindados, incluyendo del tipo para transporte de tropas BMP-3 (Pastrana y Vera, 2008, p. 246). Le permitió asimismo proyectarse con intensidad en el Caribe mediante la cooperación económica con eje en la diplomacia de PDVSA y por medio de la constitución de un bloque subregional antihegemónico: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). La diplomacia petrolera le facilitó

⁹ Esta operación fue planeada en febrero de ese año por el entonces ministro de Defensa Juan Manuel Santos y la cúpula militar, con apoyo de inteligencia de EE.UU. Su fin era dar de baja a alias Raúl Reyes, miembro del Secretariado de la guerrilla de las FARC-EP, mediante un bombardeo controlado contra su campamento, ubicado en el territorio fronterizo del Ecuador, en la jurisdicción de Sucumbíos.

eludir varias veces en el seno de la OEA discusiones o votaciones adversas, como la postura de reclamo de Colombia por las deportaciones arbitrarias de connacionales o la búsqueda de evaluaciones y sanciones en materia de derechos humanos por los tratos del régimen oficialista hacia la oposición, la censura a la prensa y las denuncias de fraude electoral.

Repliegue del regionalismo posliberal o poshegemónico

Es evidente que Venezuela ha perdido aliados en su vecindario con los cambios electorales (Ecuador, Argentina, Brasil) y margen de maniobra geopolítica por el efecto de su propia crisis en el debilitamiento económico e ideológico de la ALBA. Nicaragua (Daniel Ortega), Bolivia (Evo Morales), Cuba y algunas islas del Caribe se cuentan aún entre sus socios regionales, pero la balanza ideológica ha cambiado drásticamente en detrimento de las alternativas socialistas. La búsqueda de un regionalismo autonomista y nuevos modelos de desarrollo ha colisionado con las opciones de gobiernos que tienden a privilegiar las relaciones asimétricas con potencias externas (EE.UU., Rusia o China) y la restauración de políticas neoliberales con debilitamiento del estatismo (Serbin, 2018, p. 24). La creación y la ampliación del Grupo de Lima y el aumento de la presión tanto de EE.UU. bajo la administración Trump como en la OEA desde la gestión del uruguayo Luis Almagro, han cerrado espacios a la diplomacia venezolana y han elevado la presión por un cambio no solamente electoral sino igualmente de régimen político y de modelo económico.

Posición estructural e ideológica de Venezuela

Venezuela se consideraba como una potencia secundaria en la jerarquía regional, con capacidades económicas y militares de tipo medio, calificación de renta media y clases medias en ascenso social. Empero, hay muchos problemas que explican el declive material del país: su extrema dependencia de la exportación de petróleo, que se acentuó en los gobiernos Chávez (1999-2013) y Maduro (2013 a la fecha), su virtual desindustrialización, la huida de los capitales financieros y productivos, la casi completa anulación de la libertad de empresa e innovación, la rigidez macroeconómica expresada en un férreo control cambiario y de precios, el abultado endeudamiento externo, el desabastecimiento de productos y servicios básicos por el cierre y/o la expropiación de empresas privadas, y el incremento del contrabando transnacional y la salida del país de productos subsidiados por el régimen.

Dentro de las tipologías de conducta exterior, puede considerarse a Venezuela como una potencia revisionista, revolucionaria o antisistémica, si bien con insuficiencia de capacidades materiales e influencia como para convertirse en líder o pívot permanente de la creación de nuevos regímenes globales o regionales. En otras palabras, su posición ideológica no logró ser compatible con su posición estructural, lo cual implicó una hiperexpansión de su política exterior y un desequilibrio entre objetivos y recursos. Aunque logra convertirse en el arquitecto de la ALBA y en un polo de dependencia petrolera relativa para varios países del Caribe, no alcanza a implantar su modelo de desarrollo ni a transformar los regímenes políticos de sus aliados.

Factores domésticos de Venezuela a la luz del RNC

El argumento del RNC sobre el doble rol interviniente de las nuevas ideas de política exterior y las reformas institucionales cabe totalmente en el contexto venezolano para explicar la radicalización ideológica de sus relaciones exteriores. Al revisar la hipótesis general del RNC, se explica inicialmente la relación entre cambio estructural y posicional externo y aumento de tamaño de la agenda.

Sistémicamente, el cambio gradual de polaridad global hacia una desconcentración del poder y el ascenso regional material de Venezuela gracias al auge temporal del mercado internacional del petróleo, aunque como potencia secundaria, representaron *inputs* favorables a la expansión de la agenda regional y extraregional de los gobiernos sucesivos de Hugo Chávez. Sin embargo, el cambio material en sí no explica el contenido específico de esa política exterior ni la indiscutible facilidad con la que se instrumentalizó y hasta derrochó la cooperación económica en procura del liderazgo, hasta el punto de restar a mediano plazo recursos para el desarrollo nacional y para aliviar las propias crisis internas. No obstante, la hipótesis esperada del RNC no se cumple plenamente a partir de la crisis económica más visible (2013-2018) y que coincide con el relevo de poder hacia Nicolás Maduro, puesto que la pérdida de poder material y de posición regional del país no se ha traducido en un reajuste o repliegue estratégico de sus ambiciones exteriores ni una revisión de los principios ideológicos revolucionarios. ¿Explicación? Básicamente los factores domésticos: el perfil cerrado o poco sensitivo de Maduro, el enquistamiento institucional del bolivarianismo protosocialista y la anulación de los canales de influencia política para los partidos y élites ajenos al PSUV. Paradójicamente, sucede en un

contexto en el que incluso Cuba socialista ha buscado pequeñas reformas domésticas hacia la flexibilidad económica y aproximaciones menos confrontativas con Europa y EE.UU.

Indudablemente, desde Hugo Chávez se viene presentando una transición del régimen democrático liberal (pluripartidista) hacia un régimen no democrático o técnicamente unipartidista encabezado por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Las sucesivas reformas constitucionales han conducido progresivamente a un hiperfortalecimiento del Ejecutivo, incluyendo numerosas leyes habilitantes, lo que ha incidido en un tono más unipersonal del manejo económico y de la política exterior. En otras palabras, la transformación institucional debilitó la autonomía interna y externa del Estado frente a las directrices del Ejecutivo, erosionó la separación de poderes y prácticamente anuló la capacidad de medios de opinión, partidos políticos y ciudadanos para contrapesar o llevar a negociar al Gobierno, lo que se tradujo en un mayor margen de maniobra presidencial para la política doméstica y exterior o unipolaridad doméstica, pero en el contexto de un aparato estatal debilitado por la crisis económica.

A fin de cuentas, se trata de un régimen político cuyas ideas normativas han ideologizado a las políticas económica y exterior, y han ido en detrimento de las ideas operativas y la planeación racional, confundiendo el interés nacional y las necesidades del Estado con la doctrina de emancipación popular, produciendo un desequilibrio estratégico entre capacidades y objetivos, de un lado, y entre valores y objetivos del Estado en el otro, conduciendo a la diplomacia de Venezuela a funcionar totalmente en contravía de las restricciones y oportunidades que manifiesta el sistema internacional y el contexto regional. Haciendo caso omiso a la realidad geopolítica.

De las tres hipótesis de Kitchen (2010, p. 141-142), pueden extraerse tres inferencias sobre Venezuela:

1. Las percepciones de las élites del chavismo, primero, y luego del PSUV, exageraron el poder material de Venezuela a partir de la bonanza petrolera y estimaron erróneamente que tendrían garantizada la seguridad económica y física del Estado, incluyendo su confianza en el respaldo de China o Rusia como alternativas a EE.UU., la Unión Europea y los organismos tradicionales de financiación (FMI, Banco Mundial, BID). Esta base cognitiva y hasta cierto punto heurística, los condujo a priorizar

objetivos político-ideológicos de índole normativa en la política exterior, en detrimento de su propia estabilidad interna y externa y de las ideas operacionales.

2. La reforma constitucional de 1999, la fundación del PSUV en 2007, la penetración ideológica popular mediante las misiones sociales y los instrumentos educativos y la realización de la Asamblea Nacional Constituyente en 2017 para profundizar el modelo protosocialista, han sido mecanismos que de una u otra forma han institucionalizado las ideas de Hugo Chávez, lo que ha elevado la consistencia política y la cohesión interagencial en la formulación y la implementación de la política exterior. Empero, prácticamente han sepultado la influencia política de la gran cantidad de ciudadanos que no siguen al PSUV y han erosionado los contrapesos estatales para frenar los objetivos externos que ponen en riesgo la sostenibilidad financiera y la seguridad del país. Por esta misma razón, opciones como alentar un golpe de Estado contra Nicolás Maduro o una intervención militar externa ignoran la capacidad de relevo que tiene el PSUV en otros cuadros dirigentes (Diosdado Cabello y Delcy Rodríguez, entre otros militantes radicales), la extrema penetración ideológica del socialismo del siglo XXI en las propias cúpulas y filas de las Fuerzas Militares, y la predisposición de las milicias civiles y los grupos comunitarios a defender la revolución a sangre y fuego en caso de necesidad. Un desplome del régimen y una guerra civil podrían suscitar una mayor desestabilización regional que el éxodo de migrantes y, además, retaliaciones terroristas por parte de células chavistas en los países alentadores de la transición violenta del poder.
3. La combinación entre reformas que han concentrado el poder de decisión doméstico y externo en el presidente y el afán de Maduro por demostrar lealtad al legado del “Comandante” y acelerar el advenimiento de la revolución social, han hecho muy ardua la tarea de organismos internacionales, líderes políticos y críticos nacionales por demostrar que las cifras macroeconómicas y las condiciones estructurales del país le obligan a replantear el modelo económico y los lineamientos de la política exterior. En vez de conseguir la autonomía, el país se ha hecho extremadamente dependiente y, por ende, vulnerable a las decisiones de sus acreedores, China y Rusia, que además no son ejemplos democráticos ni

de transparencia económica. Ha cambiado el alineamiento moderado histórico hacia un hegemón global arbitrario, pero democrático (EE.UU.), por un alineamiento con dos candidatos a profundizar la transición global de poder desde actitudes cada vez más agresivas y desestabilizadoras. Por no hablar de sus poco ortodoxas relaciones con Irán y otras potencias revisionistas y abiertamente enemigas de Israel, lo cual puede comprometer a Venezuela en conflictos ajenos a sus propios problemas de seguridad.

Ahora bien, en lo que se refiere al contenido específico de esas ideas que impulsan a la política exterior venezolana y por qué se considera en este esbozo analítico que se volvieron predominantemente normativas, hay varios académicos latinoamericanistas que han escrito profusamente al respecto. Enseguida, se mencionarán algunos.

Bernal-Meza (2017) atribuye a la política exterior de Venezuela desde 1998 un pensamiento internacional rupturista que Chávez construyó basado en ideas latinoamericanas de los años sesenta (estructuralismo-dependientismo), dentro de una base ideológica fundada en sus propias interpretaciones de las ideas de Simón Bolívar y una creencia en la existencia de un orden mundial poshegemónico y multipolar (p. 237). Esto constituyó un doble quiebre: frente a la tradición liberal de la política exterior (convivencia pacífica, libertad y democracia) de antecesores como Rafael Caldera (1969-1974, 1994-1999) y frente a la acomodación política dentro del *status quo* posterior a la Guerra Fría favorable a EE.UU. y sus aliados (pp. 237, 242).

Chávez ideologizó y empoderó a las Fuerzas Militares en funciones domésticas de naturaleza económica y social y en la toma de decisiones en política exterior, siendo central el concepto de “guerra asimétrica” para fomentar una postura geopolítica de resistencia regional interestatal y popular a pesar de la gran brecha de capacidades económicas y militares del país *vis à vis* EE.UU. Pero simultáneamente, procuró elevar la posibilidad de utilizar la fuerza convencional militar a partir del mejoramiento de sus capacidades ofensivas y la búsqueda de aliados y proveedores militares no occidentales del calibre de Rusia (Serbin y Serbin Pont, 2014, p. 289). Allí hubo una combinación de ideas normativas e ideas operativas.

Desde que Chávez dirigiera el Movimiento Bolivariano Revolucionario –MBR-200, que se fundó en 1983–, fueron notorias sus ideas antiestablecimiento,

aunque al inicio eran más de democracia radical y popular que propiamente socialistas. Las ideas de Bolívar sobre unificación y emancipación panamericana, la tipificación ideológica de los partidos y la democracia representativa como focos de corrupción y el benthamismo utilitarista en pro de la felicidad social, estuvieron en la génesis de su pensamiento (Lalander, 2008, p. 40). Su creencia antiimperialista lo indujo a creer que era posible romper las relaciones de dependencia económica y política de Venezuela y de América Latina con respecto a EE.UU., a partir del desarrollo de acuerdos comerciales y de integración y del uso de la fuerza económica del petróleo para financiar la diversificación productiva en el largo plazo (Dodson y Dorraj, 2008, p. 74). En este punto había cierto equilibrio entre principios ideológicos y metas estratégicas.

Además del balanceo interno por autofortalecimiento de su poder duro, Venezuela recurrió a estrategias de balanceo suave o indirecto mediante la participación en redes de influencia dentro y fuera de la región con países periféricos y críticos de las políticas de Washington. En especial, promovió la ALBA, pero también participó activamente en la creación de la UNASUR y de la CELAC, con el fin de truncar el dominio hemisférico de EE.UU. y elevar los costos para la política exterior estadounidense en el sistema internacional (Serbin y Serbin Pont, 2014, p. 288). Fuera de la región, sin formalizar alianzas militares, pero creando interdependencias económicas con regímenes rivales de EE.UU., intentó ganar a su favor socios no tradicionales en el Medio Oriente y el Asia oriental, incluyendo lazos profundos con Rusia y China en áreas como el mercado de energéticos (hidrocarburos, gas), el transporte, las telecomunicaciones y la agricultura, y en el caso de Irán, además de optar por un claro apoyo a la causa palestina, Venezuela procuró contribuir con la potencia persa en la construcción y el mejoramiento de refinerías en países islámicos como Siria e Indonesia (Dodson y Dorraj, 2008, p. 77).

Obviamente, en un mundo multipolar se multiplican las oportunidades de diversificación geográfica en la agenda exterior de todas las unidades del sistema, incluso hacia socios no democráticos, pero el tono ideológico de las transacciones y los compromisos diplomáticos de Venezuela hizo la diferencia por su intencionalidad antisistémica: antiimperialismo, antihegemonismo, anticolonialismo, multilateralismo *ad-hoc* y, para algunos, incluso antisemitismo (Figueroa, 2018).

Para Bernal-Meza (2017), el fallido intento de golpe de Estado contra Chávez en 2002 y el triunfo del chavismo en el referendo revocatorio que lideró la oposición en 2004 aceleraron la radicalización ideológica del régimen y de la política exterior, y aunque ya se impulsaban la revolución social y la transformación geopolítica, los elementos anticapitalistas aparecieron con mayor vigor en esta segunda etapa (p. 245). Desde allí y con la consumación del arraigo del socialismo mediante la creación del PSUV en 2007, el tono revisionista de la política exterior se intensificó. Una influencia intelectual esencial fue la de Heinz Dieterich, quien en su elucidación del socialismo del siglo XXI, se refirió a la construcción de un nuevo proyecto histórico a partir de la transición entre una democracia participativa radical y el arribo a un nuevo socialismo (p. 245). Entre 2002 y 2004 además se produjeron un acercamiento decisivo hacia Cuba, una importación ideológica y la decisión de poner a PDVSA bajo el control directo del Ejecutivo (Serbin y Serbin Pont, 2014, p. 294). El extremismo ideológico había arribado.

Varios apartados del *Libro rojo* del PSUV (2010) tienden a confirmar este giro hacia ideas más dogmáticas que estratégicas. Entre sus principios se hallan (p. 45):

- Énfasis en el anticapitalismo
- Compromiso con el socialismo, el marxismo y el bolivarianismo
- Defensa de los intereses de la clase trabajadora
- Arraigo en la moral revolucionaria
- Promoción del poder popular

En cuanto a los objetivos internacionales del régimen (PSUV, 2010, pp. 34-35), se destacan: a) ayudar a los pueblos que buscan proyectos emancipadores y libertarios en América Latina y el resto del mundo, b) realizar alianzas internacionales para llevar el sistema hacia una estructura pluripolar, y c) llevar capacitación ideológica y transmitir experiencias socialistas a los pueblos del mundo. Esa cosmovisión indujo una política exterior intervencionista, dogmática y contraproducente. En el marco de la llamada “diplomacia de los pueblos”, Venezuela desplegó todo tipo de recursos materiales y apoyo ideológico hacia organizaciones partidistas, sociales y no gubernamentales, sectores académicos y medios de comunicación social, que simpatizaron o se identificaron con el proyecto chavista, no solamente en la región sino incluso en EE.UU. y

Europa occidental (Serbin y Serbin Pont, 2014, p. 296). El bienestar económico y la propia seguridad del Estado se diluyeron en este esfuerzo descomunal por propagar revoluciones sociales y cambios electorales por doquier. Más aún, en esta gesta, la inconsistencia ideológica interna del chavismo resulta su peor debilidad además de la limitación de recursos materiales, puesto que intenta ser una fórmula de cohesión social a partir de un sincretismo inmanejable entre el caudillismo nacionalista (Simón Bolívar, Simón Rodríguez y Ezequiel Zamora), el socialismo de Estado europeo (Engels, Marx, Lenin), el socialismo popular ruso (Trotski), el neomarxismo (Gramsci), el maoísmo (Mao Tse-Tung), las cosmovisiones indígenas y afrodescendientes, el catolicismo criollo, las insurgencias latinoamericanas y la teología de la liberación (PSUV, 2010, p. 38).

A partir de 2013 y en adelante, con la llegada al poder de Nicolás Maduro, Venezuela intensificó su tránsito hacia una política exterior desequilibrada y moralmente extremista, pero en el contexto de restricciones materiales y geopolíticas considerables. En 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela publicó un documento de lineamientos que mantuvo la esencia de esta doctrina antisistémica, pero añadió una perspectiva cercana al realismo periférico argentino, donde fue inspirador el trabajo de Marcelo Gullo de 2010, quien propugnaba por impulsar un grado de desarrollo nacional que permitiera al Estado periférico alcanzar un cierto umbral de poder material, crear élites y cuadros políticos favorables a la ruptura de las estructuras hegemónicas y convertir a su país en un Estado “subordinante”, elementos de la “teoría de la insubordinación fundante” (Bernal-Meza, 2017, pp. 252-253).

En síntesis, Venezuela se ha propuesto una política exterior para liberar a todos los oprimidos del mundo, alterar la estructura del sistema internacional y posicionarse como “Rule Maker”, sin las capacidades necesarias para conseguirlo, ya sean materiales (poder duro) o intangibles (poder blando).

► Balance estratégico entre Colombia y Venezuela: ¿es posible una confrontación militar?

La política exterior es un producto eminentemente social, intersubjetivo, pero sujeto a estructuras materiales y a un contexto de restricciones y oportunidades delimitadas. La presencia de tensiones político-ideológicas bilaterales en

el nivel de los tomadores de decisión de ambos países (Duque versus Maduro), el aumento de la disimilitud entre los dos regímenes políticos, las fricciones permanentes por el control fronterizo frente a temas como la migración, el contrabando, el traspaso limítrofe de grupos armados ilegales y personal militar e incluso la presencia de una hipótesis histórica de conflicto territorial no resuelto (reclamo de soberanía en las aguas del golfo común), son factores acompañantes o causas permisivas, pero no suficientes para prever la detonación de un conflicto en el campo militar desde el punto de vista de la ciencia política y de perspectivas como el RNC. Son factores que hacen que la guerra no sea un imposible, pero poco dicen sobre su probabilidad de ocurrencia.

Desde una óptica politológica, haría falta, primero que nada, la producción de una agresión directa o de un hecho que fácilmente pueda ser percibido como tal, que no requiera un ejercicio demasiado dispendioso o forzado de persuasión o convencimiento y que le permita al principal responsable de la política exterior obtener el respaldo de la sociedad, o al menos del poder Legislativo, para declarar la guerra. Desde el RNC, si los mandatarios tienen dificultad para movilizar a la opinión doméstica y las instituciones del Estado hacia esa opción, el poder material convencional con el que cuentan será un poder no aprovechable o puramente potencial. Allí es donde operan las variables intervinentes de la política exterior.

Por el lado de Venezuela, cabe reconocer que ha adoptado decisiones y discursos agresivos contra Colombia que bien podrían alimentar la hipótesis de conflicto, aunque este no se materializará sin la convergencia de las condiciones sistémicas y domésticas. Además de la movilización de tanques y tropas hacia la frontera con Colombia en 2008 y la voladura de dos puentes peatonales ubicados sobre el río Táchira –punto limítrofe entre ambos países– cometida por la Guardia Nacional venezolana y denunciada por Colombia ante la OEA en 2009, las actitudes provocadoras de Venezuela continuaron en la era de Nicolás Maduro. Cabe recordar la declaración unilateral del Decreto Ejecutivo 1787 (reversado), mediante el cual se creaban y activaban en 2015 las “Zonas Operativas de Defensa Integral Marítima e Insular” (ZODIMAIN), y se autorizaba a la Fuerza Naval a ejercer control territorial sobre zonas bajo reclamación internacional (Guyana y Colombia), con lo cual se revivía la línea de prolongación de la frontera que fue rechazada por Colombia desde 1969. En 2018, se multiplicaron las denuncias de ciudadanos colombianos en Norte de Santander y otros

territorios limítrofes con respecto a incursiones de helicópteros y personal de la Guardia Nacional venezolana, hechos confirmados por la Defensoría del Pueblo y rechazados por la Cancillería colombiana. Para agravar las tensiones y además de las constantes alusiones de Maduro respecto a un plan de EE.UU. para invadir Venezuela desde Colombia, el constituyente del PSUV, Pedro Carreño, alegó que en caso de agresión, los aviones Sukhoi tendrían la responsabilidad de derribar los siete puentes del río Magdalena que atraviesan de norte a sur a Colombia para dividirla en dos e imposibilitar cualquier reacción militar desde el interior del país (Bogotá) y que el teatro de guerra ante una invasión se trasladaría a territorio colombiano (*Infobae*, 9 de julio de 2018).

Un análisis puramente estructural puede señalar que Colombia y Venezuela se encuentran en un plano de peligrosa equivalencia en cuanto a poder material agregado, situación que disminuye la eficiencia de las estrategias de disuasión y eleva la posibilidad de evaluar fácticamente su correlación de fuerzas en presencia de múltiples conflictos bilaterales en el campo político. En la Tabla 1 puede apreciarse mejor esa paridad de poder agregado, de acuerdo con los indicadores que resalta *Global Firepower* (2018). Colombia ocupa la posición 45 entre 146 países y Venezuela la número 46. En la cuarta columna se aprecia el balance positivo o negativo (en rojo) para Colombia.

Tabla 1. Poder militar comparado entre Colombia y Venezuela

Indicador	Colombia	Venezuela	Balance para Colombia
Ranking de <i>Global Fire Power</i>	45 (de 136)	46 (de 136)	+1
Población total	47.698.524	31.304.016	16.394.508
Hombres disponibles en caso de guerra	24.000.000	14.200.000	9.800.000
Otras personas aptas para servicio militar	19.015.000	11.700.000	7.315.000
Personas cerca de la mayoría de edad	845.000	552.000	293.000
Personal militar activo	369.100	115.000	254.100
Componentes de la reserva militar	142.450	8.000	134.450

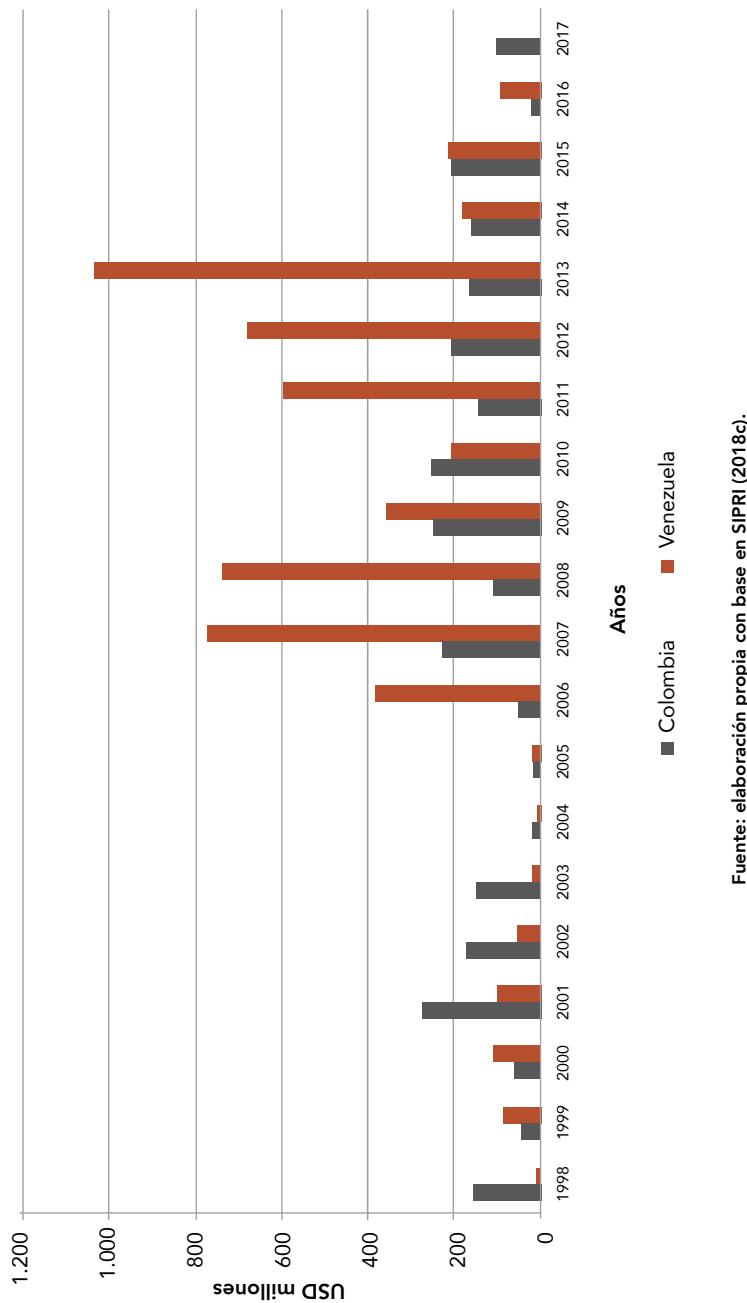
Indicador	Colombia	Venezuela	Balance para Colombia
Personal militar total	511.550	123.000	388.550
Presupuesto defensa (USD)	12.145.000.000	4.000.000.000	8.145.000.000
Deuda externa (USD)	120.400.000.000	389.400.000.000	-269.000.000.000
Reservas en el exterior (USD)	46.400.000.000	6.696.000.000	39.704.000.000
Capacidad de compra (USD)	712500000000	389400000000	323.100.000.000
Total aeronaves	489	280	209
Aviones de interceptación	21	39	-18
Aviones de ataque	59	39	20
Aviones de transporte	328	138	190
Aviones de entrenamiento	64	98	-34
Helicópteros multipropósito	273	104	169
Helicópteros de ataque	0	10	-10
Aeropuertos utilizables	836	444	392
Poder de los tanques	0	696	-696
Vehículos blindados de ataque	1.345	700	645
Artillería autopropulsada	0	57	-57
Artillería remolcada	155	104	51
Lanzadores de cohetes	0	52	-52
Activos navales totales	234	50	184
Portaaviones	0	0	0
Submarinos	11	2	9
Fragatas	4	3	1

Indicador	Colombia	Venezuela	Balance para Colombia
Destructores	0	0	0
Corbetas	1	4	-3
Lanchas patrulleras	55	10	45
Buque de guerra de minas	0	0	0
Fuerza marina mercante	103	267	-164
Principales puertos y terminales fluviales	7	5	2
Fuerza laboral en personas	24.670.000	14.210.000	10.460.000
Producción petróleo (bariles/día)	886.000	2.277.000	-1.391.000
Consumo petróleo (bariles/día)	306.000	785.000	-479.000
Reservas de petróleo (bariles)	2.002.000.000	300.900.000.000	-298.898.000.000
Cobertura de carreteras (kilómetros)	141.374	96.155	45.219
Ferrovías (kilómetros)	874	806	68
Cobertura de canales (kilómetros)	24.725	7.100	17.625
Infraestructura costera (kilómetros)	3.208	2.800	408
Extensión total fronteras (kilómetros)	6.672	5.267	1.405
Superficie terrestre (kilómetros cuadrados)	1.138.910	912.050	226.860

Fuente: elaboración propia con base en *Global Firepower* (2018).

A pesar de esta paridad, el volumen de compras de armamento de Venezuela entre 2006 y 2013 no dejó de ser inquietante para Colombia, muy por debajo de aquel y como puede observarse en el Gráfico 5.

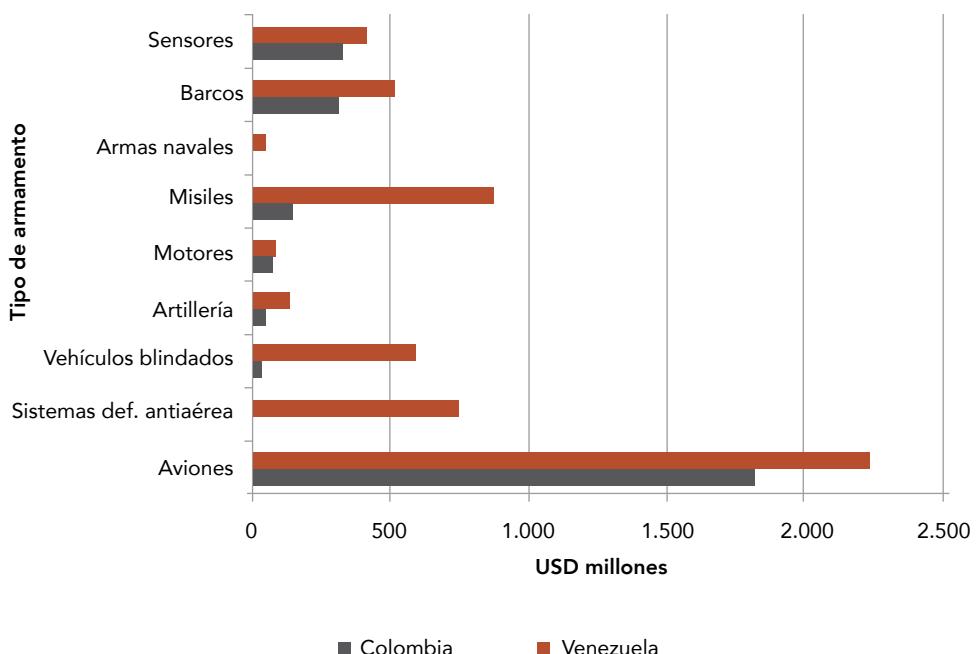
Gráfico 5. Importación de armas Colombia y Venezuela, 1998-2017 (USD millones)



Fuente: elaboración propia con base en SIPRI (2018c).

En cuanto a sus proveedores en ese período (1998-2017), EE.UU. fue el principal vendedor a Colombia con USD 1.440 millones, mientras Rusia fue el de Venezuela con USD 3.893 millones (SIPRI, 2018a). EE.UU., Rusia e Israel han sido proveedores de ambos. China e Irán sólo proveen a Venezuela. Ahora, en cuanto al tipo de armamentos que importan, hay varias desventajas relativas para Colombia, entre las que se destacan barcos, misiles, vehículos artillados, sistemas de defensa antiaérea y aeronaves, como se observa en el Gráfico 6.

Gráfico 6. Importación por tipo de armamento, Colombia y Venezuela, 1998-2017 (USD millones)

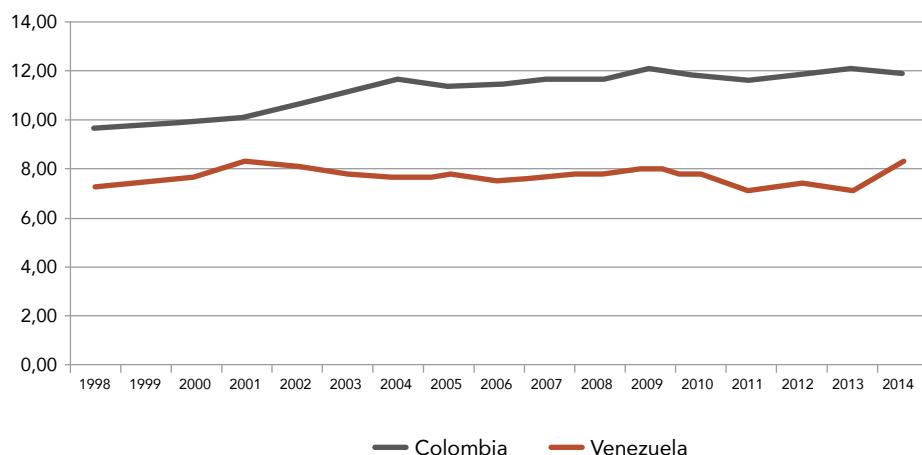


Fuente: elaboración propia con base en SIPRI (2018a).

No obstante las asimetrías aparentes en contra de Colombia, un índice compuesto de poder agregado a nivel regional podría reflejar algo más. Siguiendo la ruta de Lemke (2010), pero en una formulación más básica, se midió la concentración o proporción de Colombia y Venezuela en seis dimensiones con

respecto al total suramericano¹⁰ en el periodo 1998-2014 por los datos disponibles. Se sumaron y promediaron las siguientes dimensiones: tamaño del personal militar, gasto militar, producto interno bruto, tamaño de la población, tamaño de la superficie terrestre y consumo de energía per cápita.

Gráfico 7. Comparativo del poder compuesto de Colombia y Venezuela a nivel suramericano, 1998-2014



Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial (2018), IISS (2018) y SIPRI (2018b).

En general pueden extraerse varias inferencias de esas tendencias: a) El poder material de Colombia ha mejorado en el período y representa un 12% del poder material suramericano entre 11 países, sin considerar la adquisición de equipos o vehículos militares; b) el poder material de Venezuela permanece por debajo de Colombia (sin compras militares) y la brecha parece ampliarse en los últimos años, aunque se sitúa alrededor del 8% del poder suramericano; c) esa diferencia de aproximadamente 4 puntos no es suficiente para generar un efecto disuasivo considerable entre ambos. Además, ambos están muy lejos de Brasil, que representa prácticamente el 50% de las capacidades materiales de la región.

A parte de esas tendencias, se utilizó el coeficiente de Pearson para verificar si había algún tipo de correlación entre el poder material agregado de ambos

¹⁰ Se tuvieron en cuenta Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Estados o entre las distintas dimensiones de poder, pero sugirió que: a) no hay interacción estratégica o conducta competitiva entre el poder de ambos (0,02), y b) entre las seis dimensiones, solamente la de población reporta un coeficiente alto (0,84), pero no hay nada que permita inferir que una población ha crecido estimulada por el crecimiento de la otra.

Un análisis puramente doméstico advertiría que se han dado condiciones en las élites políticas y económicas colombianas para impulsar una política exterior ejecutiva con el fin de debilitar al Gobierno venezolano. Hay agentes dentro del gobierno de Iván Duque y en su partido de gobierno en el Congreso, el Centro Democrático, afines a la idea de adoptar una postura férrea frente a Venezuela, incluyendo opciones como la ruptura de relaciones diplomáticas, la adquisición de armamento disuasivo (por ejemplo, baterías antiaéreas), ejercer presión y buscar sanciones contra el régimen de Venezuela en foros y cortes internacionales relacionadas con derechos humanos, e incluso –aunque afortunadamente son pocos los que defienden esta idea¹¹, apoyar directamente un desplome del régimen, sea participando de una intervención militar liderada por EE.UU. o garantizando recursos para los militares de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) que decidan propiciar un golpe de Estado. Se sabe que dirigentes de la oposición venezolana como Antonio Ledezma, María Corina Machado, Henrique Capriles, David Smolansky y Gaby Arellano han tenido estrechos acercamientos con representantes del Centro Democrático y expresidentes (Andrés Pastrana, Álvaro Uribe), no solamente para respaldar la liberación de los presos políticos sino además para buscar aliados hacia una transición democrática en Venezuela, y han influido también en las campañas de otros políticos como Sergio Fajardo y Germán Vargas Lleras (Abramovits, 9 de julio de 2018).

Para nadie es un secreto que Colombia, ya desde los gobiernos Uribe y Santos, concedió asilo o facilidades de desplazamiento internacional a figuras claves de la oposición venezolana, tales como el golpista Pedro Carmona en 2002 o la exfiscal Luisa Ortega en 2017. El expresidente Juan Manuel Santos incluso llegó a recibir en 2013 en Bogotá, con todo el protocolo para un dignatario internacional de primer nivel, al ciudadano y líder opositor venezolano Henrique Capriles,

¹¹ El recién posesionado embajador de Colombia en EE.UU., Francisco Santos, y la senadora del Centro Democrático María Fernanda Cabal, han argumentado públicamente que se deben considerar todas las opciones para resolver la crisis de Venezuela, incluyendo un apoyo a una intervención militar o un golpe de Estado. Véase, por ejemplo, Armirola (20 de septiembre de 2018).

en medio de un clima enrarecido por la denuncia del exvicepresidente venezolano José Vicente Rangel con respecto a que opositores de su país compraron 18 aviones de guerra en EE.UU. para atacar a Venezuela desde Colombia, el desconocimiento de Capriles y varias personalidades colombianas de los resultados electorales que dieron triunfo a Maduro y la percepción errónea del Gobierno de ese país con respecto a la intencionalidad hostil de Colombia al suscribir un tratado de intercambio de información con la OTAN (*Semana*, 12 de junio de 2013).

Para atizar más el fuego, algunas figuras de la opinión pública colombiana se han opuesto a que se involucre a Colombia, pero de varias formas han alentando con sus posturas la idea de que la transición democrática, sea por vía del llamado a elecciones anticipadas o por vía de la concertación entre oposición y oficialismo, resulta inviable mientras Nicolás Maduro permanezca en el poder, por lo cual han terminado haciendo un peligroso llamado a la FANB y las disidencias militares para que derroquen por sí mismas al Presidente venezolano¹².

También en el nivel societal, resalta el aumento y la expansión de las empresas e inversiones en Colombia de venezolanos, tales como Locatel, Tostao, EPK, Farmatodo, Prosein, Bancar, Valoralta, Alimentos Polar, Congrupo, la petrolera Nynas, Valmy y hasta el canal televisivo *Cablenoticias* (*La República*, 10 de abril de 2018). No es clara por el momento su influencia económica en las tendencias políticas y electorales colombianas, pero se presumiría, desde el argumento de Lobbell (2009), que varias de ellas podrían estar interesadas en apoyar una política exterior que posibilite el retorno a la democracia de Venezuela y sobre todo la reapertura de esa economía en aras del reingreso de sus familias y/o empresas a ese mercado, fenómeno similar, pero de menor escala al de los disidentes cubanos en EE.UU. o *lobby* cubano. Por el momento, resulta difícil verificar el apoyo económico de empresarios venezolanos en Colombia a Iván Duque¹³ u otro candidato.

¹² Véase, por ejemplo, Vargas (3 de noviembre de 2018).

¹³ De 4 mil millones de pesos en donaciones a su campaña, los medios divulgaron los nombres de diez importantes individuos o empresas que aportaron en conjunto más de 700 millones: Francisco José Barberi Ospina, presidente de Tecnoquímicas S.A.; la exsenadora Claudia Blum y esposa de Barberi; los esposos Juan Manuel Barberi y Carmenza Aristizábal; Alejandro Santo Domingo, presidente del Grupo Santo Domingo (*Caracol, El Espectador*); Carlos Andrés Uribe Arango, presidente de la Ladrillera Santa Fe; Diego Ramiro Canelos, gerente general de la empresa pesquera Seatech International; Ómar Fernando Eraso, gerente de la sociedad Disredes Ingenierías S.A.; Andrés García Carvajal, fundador y creador de la empresa de asesoramiento político Sed Nove; y finalmente, Efraín Alejandro Miranda Bolaños (Luque Pérez, 7 de agosto de 2018).

En definitiva, hay condiciones permisivas para proponer un ataque de parte de cualquiera de los dos países, pero no suficientes para consumarlo, incluyendo la no convergencia de los factores intervinientes de tipo doméstico, la progresiva erosión del Estado venezolano y las presiones presupuestales y fiscales que hacen para Colombia muy onerosa una eventual aventura militar. En cuanto a la fortaleza de ambos Estados para asignar y utilizar recursos en política exterior, puede revisarse un índice de fragilidad estatal. En el caso de Venezuela, *The Fragile States Index 2018* de *The Fund for Peace* reporta que el país se aproxima rápidamente al top 40 de los Estados más débiles del mundo, al ocupar en 2013 el puesto 89 y desmejorar anualmente hasta llegar en 2018 a la posición 46. En ese mismo reporte, entre sus peores indicadores se encuentran los de: derechos humanos, legitimidad del Estado, grado de polarización de las élites, desempeño económico, provisión de servicios públicos, fortaleza del aparato de seguridad y conflictos por recursos. Para el caso de Colombia, se evidencian puntos débiles, pero un mejoramiento progresivo de la fuerza estatal. En 2011 ocupaba la posición 44 en cuanto a fragilidad (cercana a la actualidad de Venezuela), pero hacia 2018 se ubicaba en el puesto 71. Casi todos sus indicadores han mejorado con excepción del desempeño económico y la polarización de las élites, además de un leve pero preocupante retroceso en el aparato de seguridad entre 2017 y 2018. Las tres debilidades persistentes se comprenden mejor en el contexto del fin de la bonanza minero-petrolera, la polarización generada por el plebiscito para refrendar el Acuerdo de Paz con las FARC-EP y el aumento de la criminalidad y del asesinato a líderes sociales por los riesgos típicos del posacuerdo.

Comparando esa evolución del índice de fragilidad estatal entre Colombia y Venezuela y retomando: a) el argumento del RNC con respecto a que el poder estatal es un factor interviniente que puede multiplicar o dividir el poder material o poder nacional agregado, y b) el argumento de Lobbell (2009) con respecto a que deben discriminarse componentes específicos en la variación de poder material antes de establecer que hay una amenaza significativa, podría establecerse que la hipótesis de la teoría de la *transición de poder*, que señala que la paridad o cuasiparidad de capacidades de dos potencias que se consideran rivales puede elevar la probabilidad de que se enfrenten bélicamente, queda matizada por las siguientes consideraciones:

1. Venezuela ha elevado su poder aéreo ofensivo, aspecto estratégico que inquieta a políticos, militares y expertos colombianos, pero tiene enormes problemas financieros e institucionales entendidos dentro de un proceso de debilitamiento estatal general, que afecta la capacidad de uso o despliegue de ese poder potencial. Por ejemplo, considerando solamente el costo del combustible por horas de vuelo de los Sukhoi, la caída de la producción petrolera nacional y los problemas recientes de desempeño en sus refinerías (PDVSA).
2. Aunque no tiene un pie de fuerza equiparable en volumen y experiencia de combate al de Colombia, aún si se incluyen sus milicias civiles bolivarianas¹⁴, su debilidad estatal en aumento hace aún menos amenazante este componente de poder armado. Pueden considerarse, por ejemplo, aspectos como el deterioro salarial real (no nominal) de la tropa ante la situación de hiperinflación doméstica y el presunto debilitamiento de la cohesión interna y lealtad al Presidente en las filas –o al menos en los niveles táctico y operativo por los ingentes privilegios que tiene la cúpula afín al PSUV–. La baja legitimidad ciudadana de Nicolás Maduro, el déficit presupuestal del Estado y la pauperización de la ciudadanía en general, hacen muy costosa la implementación de una política de conscripción en masa aún bajo la promesa de una improbable remuneración, contratación o compensación a los combatientes.
3. El extremo endeudamiento externo de Venezuela con sus socios principales (Rusia y China), las sanciones económicas internacionales que ha recibido, la contracción de sus exportaciones y la carencia de opciones sostenibles de financiamiento externo ante la contracción de la liquidez internacional y el aislamiento diplomático que muchos países democráticos le vienen imponiendo dentro y fuera de la región (EE.UU. y Canadá, los miembros del Grupo de Lima, la Unión Europea y el MERCOSUR), son factores que hacen muy oneroso el despliegue militar masivo y la conversión de unidades de poder económico en unidades de poder militar adicional.
4. Aunque Colombia ha venido reduciendo ostensiblemente su fragilidad estatal desde el gobierno Uribe, ha aumentado significativamente su pie

¹⁴ Nicolás Maduro las estima en 1.600.000 hombres y mujeres (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, 17 de diciembre de 2018).

de fuerza y ha elevado la capacidad estatal de coordinación y planeación conjunta de las Fuerzas Militares como para amenazar a Venezuela en este componente estratégico (más volumen, calidad y cohesión de la tropa), también enfrenta importantes presiones domésticas e internas en el campo económico que le representan grandes trabas como para financiar una campaña de gran escala y/o traducir unidades no comprometidas de poder económico en adquisición de equipos, vehículos y tecnologías militares de tipo estratégico-disuasivo, y menos aún de tipo ofensivo. En general el panorama económico del país es de contracción del sector externo, compromiso con el pago de una elevada deuda externa pública y déficit presupuestal moderado, que no amenaza la estabilidad macroeconómica a corto plazo, pero que estimula al Gobierno nacional y al Congreso a controlar cuidadosamente el gasto público, priorizar sectores asociados a la expansión industrial de tipo civil, limitar la inversión y focalizarla hacia la ampliación infraestructural de tipo civil, y mitigar las crisis actuales de los componentes internos de la educación y la salud.

5. Aunque es un indicador volátil y caprichoso, la favorabilidad hacia el presidente Duque en las encuestas ciudadanas, por el momento, dista mucho de aquella que brindó parte de la confianza ciudadana a Álvaro Uribe para tomar muchas decisiones, algunas drásticas, en materia de seguridad y política exterior, incluyendo la Operación Fénix, la finalización unilateral de la mediación para un canje humanitario entre guerrilleros presos de las FARC-EP y secuestrados en 2007 y el enfrentamiento verbal permanente con Hugo Chávez. Una favorabilidad del 27,2% según encuestas como la realizada por Invamer (*Dataifx.com*, 16 de noviembre de 2018) se relaciona negativamente con la capacidad de movilizar recursos u opinión ciudadana para muchas políticas. Y aunque a veces se dé el fenómeno de apelar al enemigo externo o a una hipótesis de conflicto con otro Estado para levantar la legitimidad perdida en el plano doméstico, el perfil idiosincrático moderado del presidente Duque incita a pensar que este no será el caso. Algo similar puede argumentarse en el caso de Nicolás Maduro, ya que aunque le favorece la extrema concentración ejecutiva del poder, según la firma Datanalisis, el 95% de los venezolanos encuestados desaprueba la gestión presidencial y un 60% revocaría su mandato (*RCN*, 3 de julio de 2018).

Además, a la fecha se presencian variables sistémicas en el orden regional que imponen grandes restricciones a una acción militar por parte de Colombia o Venezuela en contra de su vecino. Aunque el gobierno de Donald Trump ha intensificado las sanciones económicas y diplomáticas contra el régimen del PSUV y algunos de sus funcionarios han declarado que mantienen “todas las opciones” en la mesa, dando a entender la inclusión de opciones drásticas como la intervención militar o el apoyo a un golpe de Estado, tanto el presidente Iván Duque como diez de los doce gobiernos del Grupo de Lima¹⁵ han descartado tajantemente estas medidas. A pesar de que hubo preocupación porque a finales de septiembre de 2018 las delegaciones colombiana, guyanesa y canadiense (aliada del Grupo) no firmaron la declaración oficial al respecto, los colombianos aclararon que no coincidieron en los términos de algunos puntos pero que se mantienen en la postura de rechazar toda forma de violencia para resolver la crisis (*Portafolio*, 16 de septiembre de 2018). Esta ambigüedad se esclarece un poco ya que el gobierno de Duque y la mayor parte de las figuras del Centro Democrático son partidarios de una intervención de tipo “humanitario y legal” para restaurar la democracia y detener la diáspora de venezolanos, encabezada por organismos internacionales como la OEA y la ONU (*El Espectador*, 5 de noviembre de 2018). Si bien el delegado especial de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Eduardo Stein, ha enfatizado que vino a trabajar por los migrantes venezolanos en el lado colombiano y que no se inmiscuirá en controversias políticas (*Blu Radio*, 15 de octubre de 2018).

En el caso de Brasil, a pesar del arribo al poder de Jair Bolsonaro, un militar retirado de corte nacionalista, partidario del fortalecimiento de las Fuerzas Militares y antagonista de las opciones socialistas, el nuevo gobierno ha dejado claro que no apoyará una intervención militar en Venezuela.

Para el caso de la República Bolivariana, es notoria la pérdida de aliados en Suramérica y el aumento de su aislamiento impuesto con los cambios de gobierno suscitados en Brasil y Ecuador (Lenin Moreno), la suspensión de membresía que le mantienen los miembros del MERCOSUR y la decisión de seis países de suspender su pertenencia a la UNASUR desde principios de 2018: Brasil, Argentina, Colombia, Chile, Perú y Paraguay (AFP, 20 de abril de 2018).

¹⁵ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía.

Ello deja a Nicolás Maduro con el único respaldo de Bolivia (Evo Morales) en Suramérica, si bien mantiene un aliado en Centroamérica con Nicaragua (Daniel Ortega) y algunos socios menores en el Caribe como Cuba y otras islas que se han beneficiado del marco de cooperación económica y petrolera de la ALBA.

▲ A modo de conclusión

A pesar de que han aumentado las fricciones bilaterales y la ruptura diplomática empeora la situación entre Colombia y Venezuela, existen suficientes indicios de presiones sistémicas y de obstrucciones domésticas que hacen menos probable la detonación de un conflicto bélico, aunque no por ello hay que menospreciar el nivel de riesgo que representan factores como el deseo del gobierno Duque por erigir a Colombia en una suerte de juez internacional de Venezuela en materia de derechos humanos, las presiones internas de expertos y algunos militares que sugieren la urgencia de adquirir material bélico de tipo disuasivo y las voces que juegan peligrosamente con la idea de alentar una intervención externa o un golpe de Estado.

El uso del artículo 233 de la Constitución de Venezuela (1999) para reconocer como presidente interino al asambleísta Juan Guaidó, en sustitución de Nicolás Maduro, e interpretando que la escasa legitimidad de su reelección en 2018 y su gestión deficiente son equivalentes a la “falta absoluta” de mandatario, es un acto fuera del derecho y una peligrosa injerencia en el balance de poder interno de Venezuela. Aunque EE.UU. y el Grupo de Lima hayan adoptado esta vía, la norma es clara en definir como falta absoluta una de seis condiciones: a) muerte del mandatario, b) renuncia, c) destitución por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), d) incapacidad física o mental permanente y calificada por el TSJ, e) abandono del cargo, o f) revocatoria popular del mandato. Ninguna de ellas aplica en este escenario. Por el momento, Rusia, China, Turquía, México, Uruguay, Bolivia, Nicaragua y Cuba son algunos de los países que rechazan esta postura internacional.

Un desplome abrupto del régimen venezolano agravaría el éxodo de migrantes, brindaría oxígeno a los grupos armados ilegales que traspasan la frontera común (por ejemplo, el ELN) y activaría el patrioterismo belicista de militares y milicias populares chavistas en contra de Colombia, en un contexto sistémico donde

EE.UU. no brinda garantías materiales o políticas para defender a Colombia, los mecanismos regionales de concertación y solución pacífica de conflictos se deterioran, la potencia regional –Brasil– se ensimisma en sus problemas domésticos y a todos amenaza un descalabro económico global. Salvando las diferencias, los espejos de Egipto, Libia, Afganistán, Siria o Irak, reflejan que el colapso inducido de un régimen retrasa los procesos de gobernabilidad, causa enormes estragos materiales y humanitarios, propicia la guerra civil y, aunque no es el único mecanismo, puede propiciar el surgimiento o el arraigo de grupos extremistas locales o transnacionales que apelan al terrorismo como estrategia de retaliación frente a la transición no pactada del poder (Atzili, 2010; Pedigo, 2016).

El reconocimiento de dos gobiernos de facto esperando a que las FANB decidan unánimemente su lealtad pone en peligro a las propias Fuerzas Armadas, entre la dimisión y la purga interna, y solo prolonga la incertidumbre. Cualquier acuerdo razonable deberá integrar al PSUV y brindar alternativas políticas y jurídicas para el gobierno saliente. Independientemente de las posturas que adopte la administración de Donald Trump, Colombia deberá velar por sus propios intereses y seguridad y evaluar los riesgos de jugar a convertirse en “cabeza de playa” de espías y personal militar estadounidense interesado en intervenir en Caracas.

► Referencias

- Abramovits, A. (9 de julio de 2018). La estrecha relación entre Duque y la oposición venezolana. *El Espectador*. Recuperado desde: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-estrecha-relacion-entre-duque-y-la-oposicion-venezolana-articulo-799095>.
- AFP. (20 de abril de 2018). Seis países suspenden su participación en el bloque sudamericano Unasur. *Semana*. Recuperado desde: <https://www.semana.com/mundo/articulo/seis-paises-suspenden-su-participacion-en-el-bloque-sudamericano-unasur/564426>.
- Allison, G. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Glenview, Ill: Scott Foresman.
- Allison, G. (2017). *Destined for War, can America and China escape Thucydides's Trap?* Nueva York: Mariner Books.
- Antunes, S. y Camisão, I. (2017). Realism. En S. Mcglinchey, R. Walters y C. Scheinpflug (eds.), *International Relations Theory* (pp. 15-21). Bristol, Inglaterra: E-International Relations Pub.
- Armirola, D. (20 de septiembre de 2018). Intervenir Venezuela, debate creciente pero irreal. *Kyenyke*. Recuperado desde: <https://www.kyenyke.com/historias/intervencion-militar-venezuela-oea-trump>.
- Atzili, B. (2010). State Weakness and “Vacuum of Power” in Lebanon. *Studies in Conflict and Terrorism*, (33)8, 757-782.
- Barbé, E. (1995). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Banco Mundial. (2018). *Indicadores*. Recuperado desde: <https://datos.bancomundial.org/indicador>.
- Beasley et al. (2001). People and Processes in Foreign Policymaking: Insights from Comparative Case Studies. *International Studies Review*, (3)2, 217-250.
- Bernal-Meza, R. (2017). Las ideas en el pensamiento de política exterior de Venezuela bajo la revolución bolivariana. *Continuidades y rupturas: 1990-2016. Izquierdas*, 32, 235-262.
- Blu Radio. (15 de octubre de 2018). *No nos meteremos en decisiones políticas: representante ONU para migración venezolana*. Recuperado desde: <https://www.bluradio.com/nacion/no-nos-meteremos-en-decisiones->

- políticas-representante-onu-para-migracion-venezolana-193674-
ie43647.
- Brands, H. (2012). *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*. External Research Associates Program Monograph, Strategic Studies Institute (SSI), US Army War College, Carlisle Barracks PA.
- Chernoff, F. (2007). *Theory and metatheory in international relations: concepts and contending accounts*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860*. Recuperado desde: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_venezuela.pdf.
- Dataifx.com. (16 de noviembre de 2018). *Fuerte caída sufre aprobación de presidente Iván Duque: encuesta Invamer*. Recuperado desde: <http://www.dataifx.com/noticias/fuerte-ca%C3%ADda-sufre-aprobaci%C3%B3n-de-presidente-iv%C3%A1n-duque-encuesta-invamer?page=6>.
- Diez, T., Costa, A. y Bode, I. (2011). *Key Concepts in International Relations*. EBSCO Publishing: e-Book Academic Collection Trial.
- Dodson, M. y Dorraj, M. (2008). Populism and Foreign Policy in Venezuela and Iran. *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, (9)1, 71-87. Recuperado desde: <http://blogs.shu.edu/diplomacy/files/archives/08%2520Dodson.pdf>.
- El Espectador. (5 de noviembre de 2018). *Uribe aboga por una intervención legal en Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/uribe-aboga-por-una-intervencion-legal-en-venezuela-articulo-810419>.
- Enciclopedia Británica. (s.f.a). *Isolationism, foreign policy*. Recuperado desde: <https://www.britannica.com/topic/isolationism-foreign-policy>.
- Enciclopedia Británica. (s.f.b). *Ostracism, ancient Greek politics*. Recuperado desde: <https://www.britannica.com/topic/ostracism>.
- Figueroa, M. (2018). La emergencia y aumento del antisemitismo en los gobiernos de Hugo Chávez y su relación con la profundización de las relaciones entre Venezuela e Irán (2005-2013). *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, (13)1, 239-268.
- Foulon, M. (2015). Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. *International Studies Review*, 17, 635-661.

- Gaddis, J. (2009). What Is Grand Strategy? Conferencia dictada en "American Grand Strategy after War", Triangle Institute for Security Studies and the Duke University Program in American Grand Strategy.
- Global Firepower. (2018). *The Military Strength Ranking 2018*. Recuperado desde: <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>.
- Griffiths, M. y O'Callaghan, T. (2002). *International Relations: The Key Concepts*. Nueva York: Routledge.
- Guedes da Costa, T. (2010). *Grand Strategy for Assertiveness: International Security and U.S.-Brazil Relations*. Washington, D.C.: Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.
- Hamilton, D. y Pelkmans, J. (2015). Rule-Makers or Ruletakers? An Introduction to TTIP. En D. Hamilton y J. Pelkmans (eds.), *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership* (pp. 1-16). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hermann, Ch. (1972). Policy Classification: a Key to the Comparative Study of Foreign Policy. En J. N. Rosenau, V. Davis y M. A. East (eds.), *The Analysis of International Politics* (pp. 58-72). Nueva York: The Free Press.
- Hermann, Ch., Gross, J., Sundelius, B. y Walker, S. (2001). Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions. *International Studies Review*, (3)2, 133-168.
- Hermann, M. (2001). How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. *International Studies Review*, (3)2, 47-81.
- Hudson, V. y Vore, C. (1995). Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon International Studies Review*, (39)2, 209-238.
- Infobae. (9 de julio de 2018). "Nuestros Sukhoi van a dividir a Colombia en dos": el chavismo expuso su plan en caso de guerra. Recuperado desde: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/07/09/nuestros-sukhoi-van-a-dividir-a-colombia-en-dos-el-chavismo-expuso-su-plan-en-caso-de-guerra/>.
- IISS. (2018). *The Military Balance*. Recuperado desde: <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance>.
- Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, (36)1, 117-143.

- La República. (10 de abril de 2018). Empresas venezolanas en Colombia muestran otra realidad de la ola migratoria. *El Cronista*. Recuperado desde: <https://www.cronista.com/ripe/Empresas-venezolanas-en-Colombia-muestran-otra-realidad-de-la-ola-migratoria-20180410-0045.html>.
- Lalander, R. (2008). El contexto histórico del chavismo y los partidos políticos venezolanos de la izquierda. *Reflexión Política*, (10)19, 36-48.
- Lantis, J. y Beasley, R. (Mayo de 2017). Comparative Foreign Policy Analysis. *Oxford Research Encyclopedias*. Recuperado desde: <http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-398>.
- Lemke, D. (2010). Dimensions of Hard Power: Regional Leadership and Material Capabilities. En D. Flemes (ed.), *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests, and Strategies of Regional Powers* (pp. 31-50). Farnham, Inglaterra: Ashgate.
- Lobbell, S. (2009). Threat assessment, the state, and foreign policy: neoclassical realist model. En S. Lobbell, N. Ripsman y J. Taliaferro (eds.), *Neoclassical Realism, The State and Foreign Policy* (pp. 42-74). Cambridge: Cambridge University Press.
- Luque Pérez, S. (7 de agosto de 2018). ¿Quiénes financiaron la campaña presidencial de Iván Duque? *Plaza Capital*. Recuperado desde: <https://plazacapital.co/ciudadania/3222-quienes-financiaron-la-campana-presidencial-de-ivan-duque>.
- Malena, J. (2018). La evolución del ordenamiento del Asia Pacífico ante el surgimiento de China. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 185-204). Barcelona: CRIES e Icaria.
- Malone, D. y Khong, Y. (2003). *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Manan, M. (2015). Foreign Policy and National Interest: Realism and Its Critiques. *Global & Strategies*, (9)2, 175-189.
- Marks, G. y Hooghe, L. (2003). Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, (97)2, 233-43.
- Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información. (17 de diciembre de 2018). *Presidente Maduro: la Milicia Bolivariana ocupa un papel definitivo en el sistema de defensa nacional*. Recuperado desde:

- <http://www.minci.gob.ve/10-presidente-maduro-la-milicia-bolivariana-ocupa-un-papel-definitivo-en-el-sistema-de-defensa-nacional/>.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51 (Autumn 1997).
- Morgenthau, H. (1973 [1948]). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Knopf.
- Nuechterlein, D. (1976). National Interests and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision-Making. *British Journal of International Studies*, (2)3, 246-266.
- Onea, T. (2012). Putting the 'Classical' in Neoclassical Realism: Neoclassical Realist Theories and US Expansion in the Post-Cold War. *International Relations*, (26)2, 139-64.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2008). ¿Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas? En E. Pastrana, C. Wieland y J. C. Vargas Restrepo (eds.), *Vecindario agitado: Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad* (pp. 221-264). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2014). Análisis de política exterior en el marco de procesos de regionalización: interrogantes que plantea la creación de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 26-74). Bogotá: KAS y PUJ.
- Pastrana, E. y Vera, D. (2017). Transición de poder y orden mundial: el ascenso global de China y su proyección creciente en América Latina. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 23-72). Bogotá: Ediciones Universidad Javeriana.
- Pedigo, S. N. (2016). *United States Interventions: Power Vacuums and the Rise of Extremist Groups*. Tesis Master of Arts, Old Dominion University. DOI: 10.25777/86pc-ex82. Recuperado desde: https://digitalcommons.odu.edu/sociology_criminaljustice_etds/6.
- Portafolio. (16 de septiembre de 2018). *Colombia no firmó rechazo de Grupo de Lima sobre intervenir Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.portafolio.co/internacional/colombia-no-firmo-rechazo-de-grupo-de-lima-sobre-intervenir-venezuela-521201>.
- PSUV. (2010). *Libro rojo. Documentos fundamentales*. Caracas: PSUV. Recuperado desde: <http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/libro-rojo/>.

- RCN. (3 de julio de 2018). *Desaprobación a la gestión del gobierno de Maduro alcanza un 95%, según encuestas*. Recuperado desde: <https://noticias.canalrcn.com/internacional-america/desaprobacion-gestion-del-gobierno-maduro-alcanza-un-95-segun-encuestas>.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, (51)1, 144-172.
- Rosenau, J. (1968). Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? *International Studies Quarterly*, (12)3, 296-329.
- Rosenau, J. (1994). Preteorías y teorías sobre política exterior. En J. A. Vásquez (comp.), *Relaciones internacionales: el pensamiento de los clásicos* (pp. 206-219). México D.F.: Editorial Limusa.
- Russett, B. (1998). A Neo-Kantian Perspective: Democracy, Interdependence, and International Organizations in Building Security Communities. En E. Adler y M. Barnett (eds.), *Security Communities in Comparative Perspective* (pp. 369-394). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sachs, J. (1999). Twentieth Century Political Economy: a brief history of global capitalism. *Oxford Review of Economic Policy*, (15)4, 90-101. Recuperado desde: <https://warwick.ac.uk/fac/arts/history/students/modules/hi31v/syllabus/week13/sachs-orep-1999.pdf>.
- Schweller, R. (2018). Opposite but Compatible Nationalisms: A Neoclassical Realist Approach to the Future of US-China Relations. *The Chinese Journal of International Politics*, 2018, 23-48
- Semana. (12 de junio de 2013). *Santos avisó a Maduro de reunión con Capriles*. Recuperado desde: <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-aviso-maduro-reunion-capriles/346162-3>.
- Serbin, A. (2018). América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 13-35). Barcelona: CRIES e Icaria.
- Serbin, A. y Serbin Pont, A. (2014). Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el soft-balancing y la militarización? *Pensamiento Propio*, 39, 287-326. Recuperado desde: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/PP-39-web.pdf>.

- SIPRI. (2018a). *Importer/Exporter TIV Tables*. Recuperado desde: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>.
- SIPRI. (2018b). *Military Expenditure Database*. Recuperado desde: <https://www.sipri.org/databases/milex>.
- SIPRI. (2018c). *TIV of arms exports*. Recuperado desde: <http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>.
- Small, M. y Singer, D. (1969). Formal Alliances, 1816-1965: An Extension of the Basic Data. *Journal of Peace Research*, (6)3, 257-282.
- Smith, L. (2011). *Benefits of Comparative Foreign Policy*. Montreal: McGill University. Recuperado desde: <https://ssrn.com/abstract=1748042>.
- The Correlates of War Project. (s.f.). Recuperado desde: <http://www.correlatesofwar.org/>.
- The Fund for Peace. (2018). *The Fragile States Index. Country Dashboard*. Washington. Recuperado desde: <http://fundforpeace.org/fsi/country-data/>.
- Tyrrell, I. (1991). American Exceptionalism in an Age of International History. *The American Historical Review*, (96)4, 1031-1055.
- Vargas, M. (3 de noviembre de 2018). Tumbar a Maduro. *El Tiempo*. Recuperado desde: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/mauricio-vargas/tumbar-a-maduro-mauricio-vargas-289468>.
- Vargas-Alzate, L. (2014). Actores no estatales y política exterior: una revisión preliminar del caso colombiano. *Análisis Internacional*, (5)1, 190-206.
- Viotti, P. y Kauppi, M. (2013). *International Relations and World Politics*. Estados Unidos: Pearson.
- Walker, S., Schafer, M. y Young, M. (1998). Systematic Procedures for Operational Code Analysis: Measuring and Modeling Jimmy Carter's Operational Code. *International Studies Quarterly*, (42)1, 175-189.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Wendt, A. (1992). Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, (46)2, 391-425.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Wohlforth et al. (2007). Testing Balance of Power Theory in World History. *European Journal of International Relations*, (13)2, 155-185.



II. La situación doméstica de Venezuela frente a los organismos globales y regionales

La crisis política y humanitaria de Venezuela de cara al Sistema de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos¹, Angélica María Pardo Chacón² y Nataly Triana Guerrero³

▲ Introducción

El mundo contemporáneo se distingue fundamentalmente por los constantes cambios políticos de carácter global y regional, los cuales obedecen principalmente a nuevas distribuciones de poder en el marco de una multipolaridad creciente, sobre todo en el ámbito económico. Asimismo, las transformaciones globales y regionales están influenciadas por crisis políticas y sociales de las regiones y de sus Estados. En esa línea, Venezuela atraviesa por una aguda crisis

¹ Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración de la misma universidad. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de la USC. Contacto: andresmauriciovaldivieso@gmail.com y andresvaldivieso@javeriana.edu.co.

² Estudiante de último año del programa de Ciencia Política con énfasis en gestión pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, y de Comunicación Social con énfasis en producción editorial de la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Contacto: pardoangelica.21@gmail.com y pardo.angelica@javeriana.edu.co.

³ Estudiante adscrita al programa de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Contacto: natts2398@gmail.com.

política y social que se ha degradado constantemente por la necesidad de sus líderes políticos de sostener el régimen. De igual manera, el Estado venezolano enfrenta un crecimiento inflacionario sin precedentes y una escasez de bienes básicos y alimentos para sus ciudadanos, lo que ha llevado a una crisis humanitaria y ha generado una ola migratoria desde Venezuela a todos los países de la región.

En ese sentido, algunos Estados de Suramérica, como Colombia, han expresado su gran preocupación por la crisis venezolana y han propuesto abordar el asunto de forma colectiva y utilizando los canales institucionales multilaterales como la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Sin embargo, no se ha construido ni promovido una estrategia que logre apuntalar los intereses de todos los países involucrados y que aborde directamente la crisis política y social venezolana. Ahora bien, también hay factores externos como los intereses económicos y financieros de Rusia y China que han obstaculizado el actuar colectivo desde los sistemas multilaterales y que han permitido el sostenimiento del régimen de Nicolás Maduro.

Por tanto, los sistemas multilaterales globales y regionales como la ONU y la OEA tienen importantes retos para la gestión y la coordinación de intereses políticos, económicos, sociales y culturales en aras de abordar y proponer soluciones asertivas de cara al problema doméstico venezolano que comienza a impactar sistémicamente la región continental y algunas latitudes globales.

En ese contexto, el presente capítulo parte de una reflexión sobre las posibles incidencias de la nueva distribución del poder en el mundo en el marco de la funcionalidad del Sistema de Naciones Unidas, para que, desde la institucionalidad, se ejerza la gestión de crisis políticas en Estados parte del sistema multilateral. Posteriormente, se interpreta cuáles son las principales implicaciones de los intereses económicos y financieros de Rusia y China en Venezuela para que se trunquen posibles estrategias multilaterales que eventualmente se proyectarían desde, por ejemplo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por último, se aborda el escenario regional comprendiendo la Organización de Estados Americanos y su institucionalidad como una red interorganizativa para la gestión de crisis regionales. Además, y teniendo en cuenta que nuestro escenario regional tiene incidencia directa y responsabilidad inmediata para afrontar la crisis venezolana, se presenta la aplicación de una matriz de pagos desde la

teoría de juegos, para proyectar los posibles escenarios ante eventuales decisiones del Estado de Venezuela de cooperar o no cooperar, en donde se arguyen algunas consideraciones y razonalidades para comprender las decisiones tanto del Estado venezolano como de la OEA de cara a la crisis política y humanitaria.

▲ **Incidencias de la multipolaridad global sobre la legitimidad y la funcionalidad de la ONU para abordar la crisis venezolana**

En el marco de la crisis venezolana es imperativo analizar las dinámicas internacionales que posibilitan su continuación y, por tanto, son claves para comprender sistemáticamente el complejo fenómeno de Venezuela. En esa línea, el país venezolano se encuentra en un contexto de cambios en el orden internacional, es decir, uno donde el funcionamiento, las relaciones y el liderazgo se han transformado constantemente. Es así que, teniendo en cuenta la finalización de la Guerra Fría y la emergencia de nuevos actores que cada vez alcanzan mayor incidencia, las actuaciones e influencias de Estados como China y Rusia cobran gran relevancia, aún en la esfera de poder que sigue conservando Estados Unidos, pero un poder que se encuentra permeado por transformaciones (Serbin, 2018a).

De esta manera, al analizar las complejidades del sistema internacional, deben destacarse las crisis de la globalización y el multilateralismo (Serbin, 2018a), donde hay una estrecha relación con la ineficacia y la incertidumbre de las respuestas multilaterales frente al país venezolano, especialmente a la luz del sistema de Naciones Unidas. Así, la crisis de la globalización puede comprenderse como las falencias del funcionamiento de la gobernanza global, debidas a la participación y la emergencia de poder creciente de actores que desafían el orden establecido occidentalmente (Sanahuja, 2016; Serbin, 2018a).

Es decir, actores como China en ocasiones impugnan los mecanismos tradicionales de gobernanza y así promueven el desarrollo de regímenes internacionales desde su perspectiva, por ejemplo; esto se puede interpretar fundamentalmente en lo financiero con la creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, entre otros. Igualmente, la presencia de nuevos actores como los BRICS, que se configuran como un gran referente para la comprensión de

las transformaciones globales, donde Estados Unidos ha perdido su hegemonía permanente (Serbin, 2018a) y ahora nuevos actores afectan y tienen injerencia en las diferentes regiones, como América Latina y, por consiguiente, en Estados como Venezuela. En contraste, es relevante precisar que tales impugnaciones no son novedosas, pues durante el siglo XX se puede inferir que la Unión Soviética desplegaba tales estrategias en el marco de la bipolaridad que caracterizó a la sociedad internacional hasta finales del siglo.

Aunado a esto, el funcionamiento del multilateralismo a través de instituciones como la ONU se ha visto ampliamente afectado y perjudicado por la influencia del poder oriental en las dinámicas de relacionamiento de América Latina con la esfera internacional. Esto en gran medida debido a la transformación y el redirecccionamiento de estas últimas hacia la región de Asia-Pacífico como nuevo objetivo económico y político (Sanahuja, 2016; Serbin, 2018a; Byron, 2018).

Por lo tanto, la crisis en la gobernanza global plantea el punto central para observar las respuestas por parte de la institucionalidad creada para sostener el andamiaje multilateral político global, es decir, el sistema de las Naciones Unidas. Así, la ONU ha demostrado firmemente la realidad de la crisis del multilateralismo al ver la insuficiencia de las respuestas políticas y colectivas a los diversos desafíos y amenazas en el sistema internacional, como es la crisis venezolana. Lo anterior se apoya en que el sistema de Naciones Unidas creado a mitad del siglo XX ha dejado de ser el gran referente y ordenador del modelo multilateral, debido a la proliferación de nuevos acuerdos e instituciones regionales y plurilaterales donde el liderazgo estadounidense ha dejado de ser el protagonista, lo cual marca una nueva fase que plantea retos para la legitimidad y la eficacia de este sistema que ya no es el mayor y único modelo de multilateralismo (Byron, 2018; Acharya, 2017).

De esta forma, por cuanto la crisis de la globalización y el multilateralismo tiene relación con la nueva distribución de poder en mundo –puesto que ha impactado los ejercicios políticos, económicos, sociales y culturales de las regiones y de sus sociedades–, se interpreta que los enfoques multilaterales para la gestión de crisis han sido impugnados en beneficio de la satisfacción de intereses económicos y financieros de las potencias y de los Estados que se subordinan y pliegan a los eventualmente beneficios políticos y económicos que se pueden obtener en el marco de un alineamiento político. Ello resulta en la ineficacia del multilateralismo

en la continuación de una crisis que no ha recibido las soluciones y/o respuestas adecuadas para mitigar y contrarrestar sus efectos, lo cual implica la necesidad de respuestas multilaterales y regionales eficaces que atiendan lo que está ocurriendo, en tanto que la situación ha llegado a afectar el bienestar regional e incluso internacional, donde asuntos como los derechos humanos y la seguridad regional se han visto ampliamente influenciados (Legler, Serbin y Garelli, 2018).

▲ **Implicaciones de la presencia de China y Rusia como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU frente a las respuestas a la crisis de Venezuela**

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS) se compone de quince miembros, de los cuales únicamente cinco tienen carácter permanente, a saber: China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos; son estos Estados principalmente los que tienen poder de veto y, en consecuencia, detentan el poder de decisión y de actuación frente a cualquier tipo de amenaza a la paz y a la seguridad internacionales⁴. De esta forma, la influencia y el poder de decisión de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad son fundamentales en el rumbo, las posiciones y las acciones orientadas a abordar o gestionar estrategias de solución a los problemas comunes a las naciones en marcos regionales o globales.

En ese contexto, respecto a la crisis de Venezuela y a la eventual gestión de crisis desde los enfoques multilaterales, debe tenerse en cuenta la influencia que poseen los cinco miembros permanentes del CS. Esto en la medida en que los intereses políticos y los intereses económicos en el marco de las relaciones internacionales son definitivos para los comportamientos de los Estados y, a su vez, determinan en gran parte las decisiones políticas tanto domésticas como internacionales. En ese sentido, la influencia de China y Rusia es fundamental para comprender el avance y la continuación de la crisis venezolana, influencia que además determina ampliamente las acciones de la ONU.

Por un lado, en el caso de China, se puede inferir que los intereses en juego son principalmente económicos. Ahora bien, ciertamente es posible evidenciar que hay una creciente proyección e influencia de ese país en toda la región de América Latina y el Caribe, debido a los intereses en establecer relaciones

⁴ Para su ampliación, véanse los capítulos V y VI de la Carta de San Francisco (1945).

comerciales con una región que aporta ampliamente al crecimiento económico y poderío internacional que China desea proyectar (Pastrana y Gehring, 2017). Así las cosas, en el orden internacional, el poder de actores emergentes que transforman las dinámicas internacionales es cada vez más importante (Serbin, 2018a). Esto puede comprenderse ya que la influencia de China en Venezuela ha sido precedida y determinada por la proyección china en América Latina y su interés económico y financiero de incrementar sus capacidades materiales a partir de los intercambios, de la inversión con retorno y de la adquisición de recursos naturales necesarios que soporten su ascenso global.

Las relaciones del Estado venezolano con el gigante asiático se enmarcan en el apoyo económico que este le ha proporcionado al régimen. Ello hace referencia a elementos como los préstamos que China le ha dado a Venezuela respecto a la situación de crisis que ha desarrollado, donde la deuda ha alcanzado el valor de USD 65 mil millones de un total de USD 138 mil millones que componen la deuda externa venezolana, es decir que un alto porcentaje de la deuda es con el Estado asiático (Márquez, 2017, p. 459).

Lo anterior demuestra la importancia de la influencia china en la continuación de la crisis debido a que con el aumento de las afectaciones económicas que ha venido desarrollando Venezuela, el Estado chino continúa realizando préstamos y cobrando a través de materias primas fundamentales como lo es el petróleo, es decir, guiándose por intereses geoestratégicos que le generan ganancias económicas (Márquez, 2017; Rosales, 2018). Por consiguiente, en cierto sentido la continuación de la crisis venezolana es eventualmente útil para los intereses geoestratégicos de China, debido a los factores económicos que se expresan a través de elementos como la deuda, lo que generaría cierta dependencia del Estado latinoamericano con el gigante asiático.

Por otro lado, en el caso de Rusia, es importante analizar los intereses geoestratégicos que se expresan tanto en términos económicos como militares. Similarmente con el caso de China, gran parte del interés ruso se centra en la producción de petróleo. Así, ello se entiende a través de la complicación y baja de producción de crudo que se ha presentado en Venezuela, específicamente en las afectaciones a la producción que ha sufrido PDVSA, lo cual ha impactado su economía y así los préstamos por rusos y chinos han sido fundamentales para sostener financieramente el régimen vigente.

En este sentido, aspectos como la venta de acciones de CITGO –la corporación petrolera estadounidense en Venezuela– por parte de Venezuela a Rusia, los préstamos por USD 1,5 mil millones de Rosneft –empresa petrolera rusa– a Venezuela y la venta de acciones de la empresa mixta Petromonagas por USD 500 millones a Rosneft (Rosales, 2018; BBC Mundo, 4 de agosto de 2017), son elementos que permiten comprender los intereses petroleros de Rusia en Venezuela. Asimismo, en materia de venta de armas y comercio exterior, las relaciones ruso-venezolanas se han estrechado desde el año 2009 (Boersner y Haluani, 2011). De esta forma, se puede ver la presencia de crecientes intereses económicos en términos comerciales y de explotación mineral, donde el petróleo es de especial interés para el Estado ruso, actualmente bajo el mando de Vladimir Putin.

Así las cosas y teniendo en cuenta los elementos de interés político y económico tanto para China como para Rusia, es fundamental apreciar que la degradación progresiva de la crisis venezolana se ha visto acompañada por un mayor relacionamiento de esos Estados con el régimen de Maduro. De esta manera, el hecho de que el poderío de Rusia y China se vea reflejado también en ser parte del Consejo de Seguridad es un aspecto clave a tener en cuenta al considerar las acciones que la ONU emprenda frente a la crisis, pues estas deben pasar y ser aprobadas fundamentalmente por el CS. Así, los intereses de China y Rusia van a reflejarse en sus posiciones y en la utilización del poder de veto respecto a lo que el Consejo de Seguridad decida sobre la crisis en Venezuela, donde es imperativo considerar que, en términos de intereses geoestratégicos, la crisis venezolana puede verse como algo que contribuye al crecimiento y la maximización de poder de estos Estados que compiten por la hegemonía mundial con Estados Unidos y en la cual los beneficios que se obtienen en su relacionamiento con Venezuela son aspectos importantes.

▲ Instrumentos e instituciones del sistema de las Naciones Unidas que tienen injerencia sobre el problema de Venezuela

Como resultado de la finalización de la Segunda Guerra Mundial en 1945, cincuenta representantes de diferentes Estados dieron paso a la creación de la Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio y entrada en vigencia el 24 de octubre de ese mismo año. La Carta se planteó como principal objetivo

“preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos aberrantes”, además reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”, y se propone “crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional” (preámbulo de la Carta de San Francisco, 1945).

Por ende, los Estados suscritos a la ONU se comprometen al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, a fomentar la resolución pacífica de los conflictos y a promover el progreso económico y social de todos los pueblos. Es así que la Carta de San Francisco y la Declaración de los Derechos Humanos dan inicio a la estructura jurídico-política institucional de esta organización.

Ahora bien, los principales órganos de las Naciones Unidas son la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría General. La Asamblea General tiene como función hacer recomendaciones sobre los principios generales de cooperación, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la admisión de nuevos miembros y los asuntos presupuestarios (ONU, 1980).

Esta Asamblea se reúne en plenaria una vez al año, en septiembre, para un debate general sobre los temas mencionados. Ahora bien, los programas suscritos a la Asamblea que poseen injerencia en el caso de Venezuela son ONU Hábitat, Programa Mundial de Alimentos (PMA) y los otros órganos suscritos serían la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y organizaciones conexas, entre las que se puede encontrar a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (ONU, 2017).

Así mismo, la Asamblea puede pronunciarse en situaciones en las cuales el Consejo de Seguridad no lo ha hecho. De acuerdo con la Resolución 377 de 1950, la Asamblea General puede tomar medidas y exhortar al Consejo de Seguridad si existiere una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la misma o un acto de agresión, para que este ejerza el uso de la fuerza legítima en aras de mantener y proteger bienes supremos en el marco de la protección a la dignidad de las personas y de los pueblos.

Por su parte, el CS es un organismo que tiene la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacional y se encuentra conformado por quince miembros (cinco permanentes y diez no permanentes), cada uno de los cuales posee un voto, pero los cinco permanentes cuentan con el poder del veto (ONU, 1980). Las instancias dentro de este órgano que podrían tener injerencia en Venezuela serían el Comité de Sanciones, para aplicar una gama de opciones coercitivas que no implican el uso de la fuerza armada, y el Comité del Estado Mayor, al establecer sanciones que implican el uso de la fuerza armada. Ahora, es menester comprender que el rol de los comités es de carácter consultivo, pues si bien estos juegan un papel importante en la ejecución de cualquier acción, la toma de decisiones sigue estando en manos del Consejo de Seguridad en pleno.

Por otro lado, en el marco del sistema de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social tiene como funciones examinar las cuestiones internacionales de carácter económico y social, fomentar la cooperación internacional, y realizar consultas con organizaciones no gubernamentales para mantener relaciones con la sociedad civil y comprender de mejor forma los problemas locales y regionales. En sus órganos también podremos encontrar que los que podrían tener injerencia en Venezuela son el Consejo de Derechos Humanos que sustituyó en 2006 a la Comisión de Derechos Humanos; en comités, el encargado de las organizaciones no gubernamentales; y en organismos especializados⁵, la Organización Mundial de la salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (ONU, 2017).

Finalmente, la Secretaría General de las Naciones Unidas se encuentra encargada de la representación diplomática de esta organización y puede convocar a todos los organismos mencionados anteriormente. Se encuentra conformada por departamentos y oficinas, de los cuales pueden tener intromisión en Venezuela: la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) y el Departamento de Asuntos Políticos (DAP).

⁵ Los organismos especializados son organizaciones autónomas cuya labor es coordinada por el Consejo Económico y Social (en el plano intergubernamental) y la Junta de Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación (en el caso de las secretarías) (ONU, 2017).

► La Asamblea de las Naciones Unidas frente a la crisis social y humanitaria de Venezuela

En la Asamblea General de las Naciones Unidas de septiembre de 2018, se presentó como tema central la crisis política, social, económica y migratoria venezolana con impacto en la región de América Latina, especialmente Suramérica. En esta, el mandatario Nicolás Maduro expresó su disposición a establecer relaciones con el gobierno de Donald Trump. Asimismo, afirmó que Venezuela es víctima de una agresión económica, política y mediática en manos de Estados Unidos y de algunos de sus aliados latinoamericanos, como lo son Chile, Colombia y México.

Maduro también afirmó que aquellos Estados podrían estar relacionados con el presunto ataque con drones del cual fue víctima en agosto de 2018, por lo que manifestó a la Secretaría General de la ONU la necesidad de establecer una investigación sobre tal hecho. En su discurso, envió un mensaje de apoyo al Gobierno sirio y pidió cesar el bloqueo económico de Estados Unidos hacia Cuba (*El Tiempo*, 26 de septiembre de 2018). La disposición de establecer relaciones entre Venezuela y Estados Unidos fue respondida por delegados del Gobierno norteamericano, quienes aseguraron que el gobierno de Nicolás Maduro podría ser derrotado rápidamente si así es decidido, a lo que el Canciller venezolano expresó la posibilidad de responder militarmente defendiendo la soberanía de su país.

Además, los cancilleres de Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Perú y Paraguay firmaron una petición para que la Corte Penal Internacional abra una investigación sobre crímenes de lesa humanidad en Venezuela. Igualmente, en relación a la crisis migratoria, el presidente de Colombia, Iván Duque, presentó la propuesta para la creación de un fondo multilateral de asistencia humanitaria para todos los países de la región que reciben migrantes venezolanos. En reacción a la anterior petición del Jefe de Estado colombiano, el mandatario venezolano ha respondido reiteradamente con tesis negacionistas, es decir, ha negado la existencia de una crisis humanitaria en su país.

Por otro lado, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una resolución en la que se exhorta al gobierno de Nicolás Maduro a aceptar la ayuda humanitaria para aliviar la escasez de alimentos, medicinas y suministros

médicos que hay en el país. De igual forma, se insta al Gobierno venezolano a cooperar con la Oficina del Alto Comisionado y los mecanismos del Consejo de Derechos Humanos de la organización. Esta medida fue determinada por Jorge Valero⁶ como una escalada intervencionista en busca de la caída del gobierno de Nicolás Maduro (*El Nacional*, 27 de septiembre de 2018).

Es relevante mencionar el Grupo de Lima creado en 2017⁷ para resolver la crisis venezolana y en el cual convergen como Estados parte del Sistema ONU: Canadá, Guyana, Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía y Colombia, quienes manifestaron su rechazo y preocupación ante la posibilidad de una intervención militar en Venezuela. Así mismo, expresaron un apoyo a una salida pacífica y negociada de la crisis, instaron al Gobierno venezolano a aceptar la ayuda humanitaria. En este pronunciamiento, el Estado colombiano, el cual forma parte de este grupo, no se adhirió a la comunicación (Fowks y Castro, 17 de septiembre de 2018).

► Una eventual intervención militar de la ONU a través del Consejo de Seguridad: escenario de controversias políticas

Las Naciones Unidas a través de su carta de constitución establecen principios inquebrantables, como el mantenimiento de la paz mundial y la seguridad internacional, el fomento de relaciones de amistad entre los Estados miembros bajo el principio de autodeterminación de los pueblos, la cooperación internacional y la promoción de los DD.HH. (Añaños, 2013). Incluso en el artículo 2 se observan los principios de la buena fe y el arreglo pacífico de los conflictos junto a la prohibición del uso de la fuerza, de la igualdad soberana de los Estados y de la prohibición de la intervención.

Estos principios admiten como excepción el uso de la fuerza en casos de legítima defensa, y de mantenimiento y restablecimiento de la paz y la seguridad internacional, confinados en sus artículos 41 y 42. En la Resolución 3314 (XXIX

⁶ Es embajador de Venezuela ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza.

⁷ El Grupo de Lima fue creado inicialmente por Canadá, Honduras, México, Guatemala, Costa Rica, Honduras, Panamá, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Colombia, con el objetivo de proponer estrategias multilaterales para abordar y solucionar la crisis política y humanitaria de Venezuela.

periodo de sesiones) de 1974 de la ONU, se define que la legítima defensa se da exclusivamente en respuesta a una agresión de un ataque armado y no por la inminente amenaza o temor de un ataque de este tipo. Se infiere, entonces, que la disposición de las acciones coercitivas se encuentra en manos del Consejo de Seguridad y estará a disposición en el Consejo del Estado Mayor.

Este escenario de intervención de las Naciones Unidas se ve sometido a la decisión de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad, quienes en protección de sus intereses hacen algunas veces uso a su favor del derecho al voto y faltan a su deber de actuar en nombre de todos los Estados parte de la ONU, como se evidenció en la incapacidad del CS de tomar medidas coercitivas contra Yugoslavia en la resistencia de aplicar las disposiciones de las resoluciones 1160 y 1199 debido a los intereses de Rusia y China (Rodríguez, 2007). Por consiguiente, no existe un trato equitativo entre los Estados miembros. Además, la flexibilidad del concepto del mantenimiento para la paz ha permitido el sometimiento de asuntos de jurisdicción interna de los Estados a un nivel internacional, usando un sistema de seguridad colectiva en razón de la prohibición general del uso de la fuerza, en función de la organización, el fomento y el apoyo de la transición de un régimen a otro, por lo que la ONU ha pasado a ser parte de los actores beligerantes, como se puede demostrar en el apoyo a los rebeldes libios desde la revuelta de Bengasi a través de la resoluciones de 1970 y 1973 (Añaños, 2013).

En cuanto a lo mencionado, quedan graves dudas en relación al respeto de los derechos de igualdad soberana y de autodeterminación de los pueblos, así como a la responsabilidad de proteger los derechos humanos. Ello ha convertido a esta organización en un mecanismo contra regímenes fuera del *statu quo* de tendencias hegemónicas y la ha transformado no como promotora de la paz, sino de intereses de fuerzas hegemónicas.

► El Consejo de Seguridad de la ONU ante eventuales imposiciones de sanciones a Venezuela

Como se mencionó anteriormente, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, se entiende que puede hacerse uso de las fuerzas armadas de los Estados miembros, según el artículo 42, en casos de amenazas para la paz,

quebrantamiento de la paz o actos de agresión. Empero, esta acción requiere una aprobación previa del Consejo de Seguridad y se realiza luego de haber llevado a cabo una diplomacia preventiva y una mediación, lo cual podría implicar la interrupción total o parcial de las relaciones económicas, de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y por otros medios, así como la ruptura de relaciones diplomáticas con el Estado en conflicto (ONU, 1980).

En el caso de que la instancia diplomática sea agotada, debido a que sea inadecuada o inefectiva, según el artículo 42 de esta carta, se procede a realizar el uso de la fuerza; demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas. Los casos en que es posible calificar amenazas para la paz o quebrantamiento de la paz son aquellos donde se presenta una violación sistemática y grave de los derechos humanos, como también la existencia de delitos de lesa humanidad, tal como está sucediendo en Venezuela y que ha sido denunciado ampliamente por organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil y parte del estamento político que representa la oposición al interior del Estado venezolano.

Lo mencionado puede verse agravado por la existencia de una crisis humanitaria y ataques generalizados y sistemáticos contra la población civil, lo que concierne al incumplimiento de la responsabilidad del Estado a proteger a sus ciudadanos, razones estipuladas en la resolución de 1973 de la ONU que permitió la intervención militar en Libia en 2011 (Añaños, 2013). Sin embargo, hay un vacío jurídico, ya que no existen definiciones establecidas sobre las acciones que pueden ser consideradas como amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, por lo que la definición ha quedado delimitada a la violación sistemática de los DD.HH. o quedaría a interpretación de los integrantes del Consejo de Seguridad.

Es así que estos poderes discrecionales del CS han permitido realizar intervenciones militares en Estados con situaciones conflictivas de carácter interno como golpes de estado, guerras civiles, conflictos relacionados con crisis humanitarias, crisis de DD.HH., hasta la proliferación de armas nucleares o de destrucción masiva, independientemente de la dimensión real de constituir una amenaza para la paz internacional (Añaños, 2013).

En este sentido, el Consejo de Seguridad puede autorizar una intervención militar luego de haber agotado las vías diplomáticas con Venezuela, si considera la existencia de una crisis humanitaria con la presencia de crímenes de lesa humanidad y la violación sistemática de los DD.HH. No obstante, la deliberación del CS en función de una intervención militar a un Estado debe respetar el derecho que posee ese Estado, según el artículo 32 de la Carta de las Naciones Unidas, al principio de *audi et alteram partem*; la posibilidad de presentar sus argumentos y ser oído frente a sus acusaciones antes de tomar cualquier decisión, pues esta podría incurrir en la ilicitud de las sanciones (Añaños, 2013). En suma y teniendo en cuenta todo lo anterior, resulta poco probable que el CS autorice una intervención armada en el marco del uso legítimo de la fuerza, en el entendido de que Rusia protegería sus intereses políticos y geoestratégicos y China sus intereses económicos y financieros, utilizando sus poderes de veto para que no hubiese una decisión del organismo.

▲ Posibles efectos domésticos y regionales de las sanciones internacionales a Venezuela

Las consecuencias que se generan en los Estados al adoptar sanciones económicas, sociales y políticas, trascienden hacia la afectación de los derechos humanos fundamentales de los habitantes de ese país en crisis humanitaria (Añaños, 2013). Así, los residentes de Venezuela se verían directamente afectados por la limitación de uso y goce de los bienes y servicios básicos de subsistencia, lo que condenaría a gran parte de la población y aumentaría la crisis migratoria hacia países vecinos.

Ciertamente, hay que precisar que en el marco estatutario institucional es posible desde la Carta de San Francisco, según el artículo 2, establecer sanciones coercitivas hacia Estados que vulneren de manera sistemática los DD.HH. y sean una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Aquí es pertinente cuestionarse si hay compatibilidad entre una crisis humanitaria y una amenaza para la paz y la seguridad internacional, pues la flexibilidad del concepto puede otorgar distintos juicios en la legalidad de establecer una intervención militar (Añaños, 2013).

Ahora bien, adoptar acciones militares podría implicar el uso de la legítima defensa para responder ante la ofensiva. Por consiguiente, una respuesta militar

tendría resultados negativos tanto al interior del Estado venezolano como en toda la región, por lo que los efectos colaterales regionales respecto al aumento de la crisis migratoria en el contexto de medidas coercitivas constituyen un punto importante para observar que la mejor solución no es esa vía.

Aunado a esto, en el caso venezolano, la ONU debería mantener una postura más activa y mediadora, en la cual pueda escucharse tanto a la oposición del gobierno de Nicolás Maduro como también a los delegados de este Gobierno, en busca de medidas diplomáticas para solucionar la crisis humanitaria, evitando que la organización se convierta en un espacio de deslegitimación y búsqueda de intereses de los Estados hegemónicos hacia los Estados más débiles, con lo cual faltaría al principio de igualdad entre los Estados y, fundamentalmente, a que se aborden las crisis humanitarias desde la protección suprema a la dignidad humana.

Además de lo anterior, lo que podría ser probable ante una intervención militar es que se origine un conflicto armado de carácter internacional, al violar la soberanía de este Estado y generar una disputa entre los Estados de Suramérica, situación que menoscabaría el principio del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

En contraste, debe observarse que el Gobierno venezolano ha expresado abiertamente su posición respecto a la posibilidad de alguna intervención militar que busque derrocar el régimen de Maduro, estableciendo la total oposición y haciendo uso de la legítima defensa. El canciller de Venezuela, Jorge Arreaza, expresó en la ONU que su país sabría defenderse y resistir ante cualquier intervención militar, argumentando que sus fuerzas armadas están preparadas para ello (*El Comercio*, 25 de septiembre de 2018). Por tanto, inicialmente es posible inferir que, ante cualquier tipo de acción militar en Venezuela, el régimen de Maduro estaría dispuesto y preparado para responder a las amenazas, lo cual supone la afectación directa a la seguridad local, regional y hasta global, si se tiene en cuenta la magnitud que podría alcanzar una situación de esta índole.

De esta manera, al considerar la inviabilidad de una acción militar en atención a los principios del Derecho Internacional y lo establecido en la Carta de la ONU, también es fundamental tener presentes los posibles resultados o consecuencias de ello en el marco de los derechos humanos y el bienestar de la población venezolana. Así pues, posiciones como las del Gobierno estadounidense bajo

el mandato de Donald Trump son relevantes, ya que una posible intervención militar por parte de ese país, de acuerdo a algunos de sus pronunciamientos y posiciones (Serbin, 2018b), puede suponer grandes consecuencias. Por tanto, la posible imposición de la voluntad estadounidense en Venezuela “por medio de acciones militares con el objetivo de llevar adelante cambios políticos y/o establecer el control sobre sus recursos energéticos y naturales” (Serbin, 2018b, p. 138), es un caso en el cual la posibilidad de la intervención amerita considerar las implicaciones humanitarias que podría acarrear, tanto para Venezuela como para los demás países de la región.

Por tanto, todo lo considerado debe tener en cuenta el punto principal en el cual las acciones militares, de cualquier manera en que sean efectuadas, van a afectar de forma importante a la población al generar nuevos círculos de violencia que desencadenan en masivas violaciones a los derechos humanos. Ello desentendería y contrariaría los objetivos diplomáticos y mediadores que el sistema multilateral internacional intenta promulgar, sobre todo al tomar como organismo protagonista al sistema de las Naciones Unidas.

▲ La Organización de Estados Americanos frente a la crisis venezolana

En principio, es menester tener en cuenta que Venezuela, el 10 de septiembre de 2012, presentó la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que le permite sustraerse de las obligaciones derivadas de los regímenes internacionales que emanan del sistema interamericano para la defensa de los derechos humanos. Por tanto, se puede interpretar la extinción de las obligaciones jurídicas de Venezuela derivadas, por ejemplo, de la Convención Americana para la Protección de los DD.HH., pero ciertamente, los imperativos globales de respeto por los DD.HH. contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y demás instrumentos de promoción y protección de los mismos en el marco del sistema ONU seguirán vigentes y señalarán lo que se considera ético y correcto.

No obstante, en el presente documento se aborda un ejercicio reflexivo y analítico sobre los eventuales escenarios en la OEA para la gestión de la crisis venezolana con impacto regional. La Organización de los Estados Americanos,

constituida desde su inicio como un organismo regional, es en la actualidad el foro político por excelencia para la cooperación en el continente. Está fundamentada sobre el objetivo de lograr en sus Estados miembros “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia” (artículo 1 de la Carta de la OEA, 1948). Hoy reúne a 35 países de las Américas, así se ha formalizado como el principal foro político, social y cultural del hemisferio y es muestra resultante de la disputa entre el bolivarianismo y el panamericanismo de principios de siglo.

En términos de Indalecio Liévano (1988), la Organización de los Estados Americanos nace con el auge del panamericanismo, en el cual coexistió desde muy temprano una lucha con el bolivarianismo –latinoamericanismo–. Ambas tendencias establecieron fuerzas encontradas en la agenda internacional, pero que resultaron en la correspondencia de Estados en el establecimiento del mapa político americano desde el reconocimiento de las tesis de Bolívar respecto a la importancia de la unidad internacional de los países latinoamericanos, alejando la inclusión de Estados Unidos, la política del patio trasero y la doctrina Monroe en la reconfiguración del mapa político americano.

No obstante, desde el ejercicio, la revisión y la consecución de cuatro pilares fundamentales, tales como la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo, desde la autoprovisión de los Estados, la OEA se circunscribiría para algunos en el panamericanismo. Esto puede llevar a comprender el porqué Venezuela ha sostenido constantemente cierta sospecha y desconfianza en el organismo regional. En cualquier caso, la convergencia ha residido en que ha sido relevante promover un proyecto colectivo regional en la necesidad de establecer acciones cooperativas para asegurar la paz y la prosperidad en el hemisferio.

En ese sentido, y partiendo de la necesidad de no injerencia y libertad de los Estados en la determinación de sus estrategias, la OEA según su carta de organización surge con los propósitos de:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente; b) promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención; c) prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros; d) organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión; e) procurar la

solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos; f) promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural; g) erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y h) alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros. (OEA, 1993, cap. I)

Por lo anterior puede afirmarse que la naturaleza fundacional de la OEA se centra en la concepción cooperativista de la resolución y la prevención de situaciones que no permiten a los Estados Miembros garantizar la paz, la seguridad, la autodeterminación y la realización de sus ciudadanos. Por tanto, en función de la promoción y la consolidación de la democracia representativa –vista como el medio idóneo para alcanzar los fines de desarrollo, libertad y justicia de las comunidades latinoamericanas–, la OEA significa una evolución en el mapa político hacia la reconfiguración del escenario regional desde el reconocimiento de la importancia del establecimiento de redes de apoyo y deliberación entre los Estados que conforman el continente, para la resolución de problemas comunes tales como la pobreza, la desigualdad y la corrupción, y para la búsqueda de objetivos comunes tales como el desarrollo, la mejora de la democracia representativa y la garantía a los derechos humanos, todo lo que, sin lugar a dudas, implica una condición positiva en la constitución del hemisferio como marco gerencial de desarrollo en el sistema internacional.

▲ La OEA: la formulación de una red interorganizativa de estrategia para el hemisferio

Antes de seguir con la formulación de la OEA como una red y dado que es posible encontrar el uso de esta metáfora de forma generalizada, es imperativo iniciar con lo que se entiende por red en este texto. En primera medida y haciendo uso de la literatura, es posible encontrar que según la perspectiva organizativa de autores como Powell y Smith-Doerr (1994), Wellman (1988) y Knight (2005), el término red puede ser entendido o como una perspectiva analítica o como una lógica de gobernanza entre varios actores. Desde ahí se infiere que la mejor manera de entender a cualquier actor es conceptualizado como un nodo en una red de relaciones sociales (Granovetter, 1992). Por ello, el ejercicio de interpretación de la OEA como red reconoce a esta como una herramienta de análisis

que da cuenta de una forma de gobernanza entre varios actores, rescatada en tanto que como herramienta permite acentuar los aspectos de las relaciones de los actores y de esa manera conceptualizar y entender su realidad social.

Ahora bien, en términos de Powell (1990) citado en Francisco Longo y Tanyko Ysa (2007), puede identificarse a las redes como sistemas de gobernanza que utilizan la reciprocidad y la reputación como mecanismos principales de resolución de conflictos, en donde el medio de comunicación entre organizaciones es relacional, y el compromiso entre las partes es el medio, por lo que la red implica complementariedad y acuerdo mutuo entre organizaciones interdependientes. Por consiguiente, como lógica de gobernanza entre actores, las redes se diferencian de las otras dos formas tradicionales de coordinación social: los mercados y las jerarquías (Powell, 1990), los cuales han predominado como sistemas de gobernanza entre organizaciones (Williamson, 1975). De ahí que las redes se pueden caracterizar, a diferencia de estas dos, como gobernanza por la vía de la cooperación (Hewitt, 2000).

En ese contexto, se entiende por red una manera específica de gobernanza de relaciones interorganizativas sustentada en la cooperación, que hace alusión a la lógica horizontal e interdependiente de las organizaciones. Por esa razón es plausible plantear la idea de la construcción de la OEA como un organismo de red interorganizativa, en el que los Estados miembros y sus preferencias conforman los nodos de enlace, y los diálogos y disertaciones que se ejecutan en su interior son las estructuras de conexión. Igualmente, se interpreta que los distintos órganos desarrollan las estructuras de conexión mediante las cuales se establecen y difunden las estrategias de cooperación que se perciben idóneas por los Estados para la consecución de objetivos comunes del hemisferio.

En ese sentido, la Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana, la Carta Social de las Américas y las distintas declaraciones y resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Permanente constituyen no solo los principios de funcionamiento sino también las estructuras de enlace. Y la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los consejos (Permanente e Interamericano para el Desarrollo Integral), el Comité Jurídico Interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Secretaría General, las conferencias especializadas y los organismos especializados, están encargados –de manera diferenciada– de decidir, dictar, armonizar

y analizar las situaciones que les competen respecto a seguridad, derechos humanos, desarrollo, paz y estabilidad. Y todo lo anterior se configura como mecanismos de conexión entre los Estados parte de la red.

Por tanto, establecer un paralelo entre la forma de una red y el ejercicio cooperativo del foro de la OEA, puede acercarse a una lectura más sistematizada de las realidades de los Estados miembros y la intervención de la OEA en la medida en que facilita la interpretación de las intervenciones de los diversos organismos desde la identificación del cooperativismo y la resolución y la prevención de problemas comunes y soluciones comunales, como un ejercicio pleno en el foro político y social de la Organización de los Estados Americanos que faculta al logro de objetivos del hemisferio desde el alcance de metas de los Estados en la formulación de recomendaciones y concertaciones en el diálogo.

En esa misma línea, se puede comprender e inferir que los medios de conexión entendidos en gran parte en la cristalización de los regímenes y las resoluciones de la OEA han carecido de legitimidad en Venezuela, lo que ha contribuido a la fracturación de lo concebido anteriormente como estructuras de enlace y ha generado la imposibilidad de que exista una acción colectiva y unánime de la región hacia la crisis venezolana.

Por lo tanto, la OEA comprendida como la proyección de una red interorganizativa como estrategia para el hemisferio para hacerle frente a las crisis regionales está interconectada a través de los regímenes promovidos por el organismo regional. Entonces, según, Andreas Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger (1999):

Los regímenes internacionales contribuyen a que los Estados logren ciertos intereses comunes (Keohane, 1988). Además, se concibe los Estados como egoístas racionales a los que sólo les interesan sus propias ganancias (absolutas). En la política internacional no todo es conflicto, aunque la cooperación que podría resultar benéfica para todos los participantes, es difícil de lograr, dada la profunda incertidumbre que caracteriza a la vida internacional. Sin embargo, los regímenes reducen tal incertidumbre, disminuyendo el temor a ser engañados o explotados por las otras partes por lo que, en este escenario, están propiciados a aventurarse a participar en empresas conjuntas. (p. 505)

De manera que los regímenes reducen la incertidumbre, facultan a la formulación de redes interorganizativas que responden a estructuras en función de los

intereses de las partes y al mismo tiempo permiten el ejercicio de la misma. Por tanto, la gestión de crisis en el marco del estamento competencial de la OEA permitiría coordinar los intereses comunes. Empero, también podría generar espacios políticos de diálogo abierto en aras de lograr consensos o negociaciones que permitan minimizar la incertidumbre política ante la crisis social venezolana y abordar los impactos regionales.

Respecto a la crisis humanitaria de Venezuela, la OEA se ha encargado de emitir comunicaciones y diagnósticos de la situación y de seguimiento, invitando al diálogo y a la concertación con los funcionarios venezolanos. Se ha rescatado, también desde iniciativa de los países miembros, la importancia de volver a la democracia y al Estado de derecho, tal como lo demuestran menciones de varios cancilleres respecto al tema.

La crisis de Venezuela es una amenaza para la estabilidad y seguridad regional. Los países de la región no podemos ser indiferentes frente al sufrimiento de un pueblo hermano. La OEA no puede dejar de abordar la crisis [...]. La comunidad internacional ha depositado su confianza en la OEA para poder aplicar a la situación de Venezuela la Carta Democrática Interamericana. (Jorge Faurie, canciller argentino, en la plenaria de la OEA, en su 48^a Asamblea General en Washington D.C., el lunes 4 de junio de 2018)

Sin embargo, ninguna resolución ha pasado a un plano más allá que el de ser emitida y esto se corrobora en los más de tres informes de situación y cinco cartas a destacados miembros del Gobierno, entre los que se incluyen el presidente Nicolás Maduro y la presidenta del Consejo Electoral Tibisay Lucena, así como cartas abiertas en solidaridad con el pueblo venezolano y líderes abiertamente de oposición como Leopoldo López. Estas acciones no superan la línea del hecho y se han quedado en la simple mención por parte de la organización, cuyo acto ha sido impulsar la suspensión de la participación de Venezuela en la OEA como respuesta a la petición de 14 países americanos.

Así entonces, y de acuerdo con la Carta Democrática Interamericana, cuando se suspende la adhesión de un país –el último caso fue Honduras en 2009– este pierde “su derecho a participar en la OEA”. La exclusión de un país de las naciones democráticas de América envía un claro mensaje político, económico y comercial a la comunidad internacional y a los principales actores económicos en un momento crítico: régimen *non gratum*.

La suspensión es el último recurso que se encuentra en nuestro marco regulatorio para presionar al actual gobierno de Venezuela, que se enfrenta al aislamiento y a la pérdida de legitimidad, para que realice elecciones presidenciales que devuelvan la democracia, la libertad y la prosperidad al país. (Luis Almagro, 24 de marzo de 2017)

Pese al claro mensaje político, económico y comercial, tras un año y medio de dicha declaración no se ha efectuado ningún cambio ni estrategia que aborde el problema de forma colectiva, coordinada e incisiva entre los Estados interconectados a través del organismo regional. Ahora bien, es importante mencionar que a pesar del activismo de Luis Almagro, secretario general de la OEA, para impulsar sanciones políticas contra Venezuela, no se ha contado con los votos unánimes o suficientes para la determinación de las mismas; esto se comprende debido, entre otros factores, al apoyo a Venezuela por parte de países del Caribe en atención a la petro-diplomacia⁸ que ha desplegado desde hace varios años.

En una red interorganizativa de gobernanza en el marco de las relaciones internacionales, los actores tienen varias opciones de comportamiento, por lo general, tendientes a proyectar las intenciones que secundan cada uno de sus intereses como sujetos del marco internacional. En ese sentido, un país miembro de la OEA puede, en este escenario, o bien cooperar y actuar en conformidad con los principios aceptados con el régimen o no cooperar y hacer caso omiso al mismo.

En suma, la existencia de alternativas permite la estructuración de estas redes de acuerdo a los intereses y principios de las partes y, además, facilita la representación de esta como un juego que pueda llevar a entender realmente los escenarios en esta red interorganizativa en la actualidad y dar luces respecto al actuar de las partes.

⁸ Sin profundizar en el tema, se comprende la petro-diplomacia como la utilización del petróleo venezolano como principal recurso para la consecución de sus intereses nacionales a través de la política exterior. Es decir, una política exterior basada en el recurso natural. Además, la utilización del hidrocarburo para los apoyos políticos en los sistemas de votación regionales ha sido determinante, pues los países del Caribe reciben enormes beneficios en términos de costos y cantidades del crudo en el marco de la denominada petro-diplomacia orientada a estos.

► El juego: Venezuela en la incertidumbre, cooperar o no cooperar con la OEA

En este escenario participan dos actores. De un lado se tiene un Estado miembro (Venezuela) en una situación interna de manejo difícil que pone su interés en la priorización de la superación de la situación doméstica que ha supuesto un no avance en sus intenciones como Estado. Y, del otro, la OEA y su régimen internacional, compuesto a su vez por un espectro más amplio de Estados miembros, que proyecta un interés en la cooperación regional para la superación de problemáticas internas que dificultan el desarrollo de los Estados miembros y repercuten en la consolidación del hemisferio como referente. Siendo esto, la siguiente es la matriz de pagos con la que se presenta el juego.

		Venezuela, presidente Nicolás Maduro	
		CP	NC
OEA	CP	1-gin-rcn; 0	1-gin-rcn;1-GIR-RCR
	NC	1-GIR-RCR; 0	1-GIR-RCR;1-GIR-RCR

Fuente: elaboración propia.

En donde **GIR > gin y RCR > rcn**, en tanto que:

CP: cooperación

NC: no cooperación

GIR: gastos de consecución de intereses regionales

gin: gastos de consecución de intereses nacionales

RCR: costos de responsabilidad frente a la ciudadanía regional

rcn: costos de responsabilidad frente a la ciudadanía nacional

Partiendo de esto, la estrategia dominante para la OEA es hacer un ejercicio de cooperación internacional, representada como CP, porque a pesar de tener asegurado su existencia en el sistema internacional con cualquiera de las dos estrategias –para este escenario– no cooperar le implicaría asumir costos mayores, tanto en lo que tiene que ver en su ejercicio como actor internacional en sí, como los costos asociados con la responsabilidad que ha asumido frente a sus principios y a la ciudadanía regional.

En ese sentido, ante la alternativa de desarrollar una estrategia de no cooperación o de cooperación, la OEA, como actor racional, siempre optará por

cooperar ya que conoce la relación entre los costos: $GIR > gin$ y $RCR > rcn$. Esto explica su accionar frente al caso de venezolano en la actualidad, dado que siempre se ha mostrado abierta al diálogo y antes de emplear estrategias de moción como es la expulsión de Venezuela de la OEA que supondría una sanción política y social, ha priorizado mecanismos como el diálogo y las comunicaciones del Consejo Permanente, priorizando sus principios fundacionales sobre la situación misma, ya que no hacerlo supondría otros y mayores tipos de costos representados en mayores violaciones contra los DD.HH. de los ciudadanos venezolanos y de la región.

Por su parte, el Estado de Venezuela representado bajo la figura de Nicolás Maduro tiene como estrategia dominante, en la actualidad, la no cooperación con la OEA, representada como NC. La explicación de esto responde, fundamentalmente, a intereses y ejercicios del Presidente y a la priorización en la agenda nacional, sin prestar especial atención a la situación crítica en las bases sociales del país. Por esto, a pesar de que los costos de no cooperar en el sistema internacional son superiores, ha decidido adelantar ejercicios de no cooperación, pues estos le suponen al Estado venezolano costos menores a los que correspondería un cambio en el sistema orientando a satisfacer los intereses colectivos y en el desarrollo político actual que aumentaría los costos de responsabilidad internacional frente a la política doméstica del presente y que como individuo racional referencia como una situación no preferente.

Ahora bien, el equilibrio del juego está en cooperar para la OEA y no cooperar para el Estado de Venezuela, como evidencia la parte sombreada de la matriz de pagos con relación a la preferencia de responsabilidad y consecución nacional sobre la regional. Por tanto, el equilibrio de este juego es subóptimo con relación a las intenciones fundacionales de la OEA en el sentido de que la Organización no está siendo vista por el otro jugador como un foro político disponible para la ayuda y la consecución de interés del Estado ni se está teniendo en cuenta, situación que disminuye las posibilidades de la implementación de la Carta Democrática Interamericana para el caso de Venezuela, por cuanto la red interorganizativa de gobernanza se está reconfigurando para uno de los actores en función de sus prioridades inmediatas domésticas más no de los lineamientos sistémicos propuestos.

Siguiendo esto, respecto a los cambios políticos en América Latina puede reconocerse la llegada de varios gobiernos conservadores a países donde predominaba la izquierda y, además, abiertos al mercado en tanto que en el último año y medio han sido elegidos, por ejemplo, el empresario Mauricio Macri en Argentina, el exbanquero Pedro Pablo Kuczynski⁹ en Perú, Jair Bolsonaro en Brasil e Iván Duque en Colombia. Esta situación supone un cambio en América Latina en la medida en la que el mapa político se está reconfigurando hacia modelos de gobierno que abiertamente han mencionado o están de acuerdo en la supresión de determinadas cláusulas del funcionamiento de la democracia para el ejercicio de su tipo ideal de mandato.

En consecuencia, el actuar racional de los jugadores unido al cambio en el mapa político de América Latina supone desafíos para la implementación de la Carta Democrática Interamericana de la OEA para el caso de Venezuela, por cuanto ninguna de estas dos dimensiones garantiza que los actores involucrados propendan a su consecución, ya que esta no es vista como prioritaria ni de interés.

Por otro lado, la OEA en el ejercicio de sus funciones y promoción de un régimen de decisiones claramente no vinculantes sino orientadoras al diálogo debido a su naturaleza de foro político, no garantiza que más allá de la capacidad y el compromiso de las partes la red interorganizativa lleve a alguna parte. Por ello el ejercicio o la viabilidad de la Carta Democrática no prosperará más allá de lo que los Estados deseen, ya que estos son actores racionales, orientados a fines que priorizan su agenda de acuerdo a determinados intereses, y la deliberación es, en este escenario, percibida como contraria a tal fin. Repensar las configuraciones y los ejercicios de los régimen en escenarios de no cooperación es requerido, pues las configuraciones del sistema mismo propenden al logro de fines en escenarios complejos de deliberación. Así entonces, es poco viable que actualmente en la OEA se logre concertar una acción colectiva y unánime por sus miembros para proponer soluciones realizables, tanto para el contexto venezolano como para la región en su conjunto.

⁹ Aunque presentó su renuncia a principios de 2018 por verse involucrado en investigaciones de corrupción, ha dejado en el contexto una proyección sobre la elección popular en el marco de su espectro ideológico asentado en la derecha y una línea de mando claramente conservadora alineada a su programa de gobierno.

▲ Conclusiones

Las estrategias de diseño institucional para la creación de organismos multilaterales que permitan abordar de manera colectiva y conjunta los problemas comunes y las crisis políticas de cualquier índole pasan por enormes complejidades epistemológicas, ontológicas y metodológicas que se convierten en factores definitivos para la toma de decisiones o la materialización de propuestas concertadas frente a problemas específicos. Es menester destacar que incluso al interior de las organizaciones puede haber posiciones completamente divergentes y/o individuales que no necesariamente expresan la postura de la organización. Lo anterior es un aspecto que permite comprender la complejidad que surge al considerar las acciones que se tomarán frente a la crisis venezolana.

Ahora bien, tanto los procesos y problemas inmersos en la globalización como la nueva distribución de poder en el mundo impactan los ejercicios políticos, económicos, sociales y culturales de las regiones y de sus sociedades, lo que a su vez ha permitido interpretar que los enfoques multilaterales para la gestión de crisis han sido impugnados en beneficio de la satisfacción de intereses económicos y financieros de las potencias y de los Estados que se subordinan y pliegan a los eventuales beneficios políticos y económicos que se pueden obtener en el marco de un alineamiento político.

De tal manera, se debilitan las perspectivas y las posibilidades de los enfoques multilaterales como lo promovido por el sistema ONU para abordar crisis domésticas como la de Venezuela, ya que Rusia y China con sus intereses económicos y financieros en el país suramericano utilizarán sus recursos de poder para proteger sus intereses y ganancias que eventualmente se pondrían en riesgo ante una acción conjunta, multilateral y decidida de la comunidad internacional.

En este sentido, el Consejo de Seguridad podría autorizar una intervención militar, luego de haber agotado las vías diplomáticas con Venezuela si considera la existencia de una crisis humanitaria con la presencia de crímenes de lesa humanidad y la violación sistemática de los DD.HH. No obstante, en la deliberación del Consejo de Seguridad en función de una intervención militar pasaría un ejercicio de interacción y cabildeo de intereses. Y, en ese contexto, los Estados con poder de veto como Rusia y China truncarían cualquier posibilidad de determinación de una resolución para legitimar una intervención internacional.

Ello, ciertamente, respondería a la protección de los intereses políticos, geoes-tratégicos, económicos y financieros de los Estados potencia. En suma y teniendo en cuenta todo lo anterior, resulta poco probable que el CS autorice una intervención armada en el marco del uso legítimo de la fuerza.

Además, es importante referenciar que, ante cualquier tipo de acción o intervención militar en Venezuela, el régimen de Maduro estaría dispuesto a responder a las amenazas, lo cual supone la afectación directa a la seguridad local, regional y hasta global, al considerar la posible magnitud humanitaria que podría alcanzar una situación de esta índole. Por tanto, todo lo considerado debe tener en cuenta el punto principal en el cual las acciones militares, de cualquier manera en la que sean efectuadas, van a afectar de forma importante a la población y generarán nuevos círculos de violencia que desencadenan en masivas violaciones contra los derechos humanos, lo que contradeciría los objetivos diplomáticos y mediadores que el sistema de Naciones Unidas como organismo multilateral internacional intenta promulgar desde su carta constitutiva.

En el ámbito regional, la OEA puede concebirse como un modelo de gobernanza de relaciones interorganizativas sustentada en la cooperación que hace alusión a la lógica horizontal e interdependiente de la organización, donde los Estados miembros y sus preferencias conforman los nodos de enlace y los diálogos y disertaciones que se ejecutan al interior de la OEA. Igualmente se interpreta que, desde los distintos órganos, hacen las estructuras de conexión mediante la cual se establecen y difunden las estrategias de cooperación que se perciben idóneas por los Estados para la consecución de objetivos comunes del hemisferio. Así mismo, este modelo multilateral permite leer y eventualmente comprender los intereses de los Estados como agentes racionales, lo que facilitaría poner en contexto y de entrada los intereses nacionales y posiblemente lograr consensos sobre los medios para la obtención de los intereses estatales.

Ahora, en esa red interorganizativa para la gestión de crisis, se ha propuesto la aplicación de la Carta Democrática Interamericana a Venezuela como opción para abordar la crisis política y humanitaria, lo que terminaría únicamente generando una sanción diplomática y política, la suspensión de la adhesión del país al OEA. Y, en esa línea, se enfrentaría al aislamiento y a la pérdida de legitimidad, lo que no solucionaría el problema.

Empero y además, es menester tener en cuenta que Venezuela el 10 de septiembre de 2012 presentó la Denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que le permite sustraerse de las obligaciones derivadas de los regímenes internacionales que emanan de la Organización de Estados Americanos. Por tanto, se puede interpretar la extinción de las obligaciones jurídicas de Venezuela derivadas, por ejemplo, de la Convención Americana para la protección de los DD.HH., pero ciertamente los imperativos globales de respeto por los derechos humanos contenidos en la Declaración Universal y demás instrumentos de promoción y protección de los derechos humanos en el marco del sistema ONU seguirán vigentes y demarcarán lo considerado ético y correcto.

Finalmente, cabe precisar que la OEA en el ejercicio de sus funciones y promoción de un régimen de decisiones, claramente no vinculantes sino orientadoras al diálogo, no ha logrado ningún avance colectivo y mancomunado frente a la construcción de una estrategia para afrontar la crisis política y humanitaria en Venezuela y la crisis migratoria en toda la región. Así pues, es poco probable que actualmente en la OEA se logre concertar una acción colectiva y unánime por sus miembros para proponer soluciones realizables, tanto para el contexto venezolano como para la región en su conjunto.

▲ Recomendaciones

- Se recomienda al Secretario General de Naciones Unidas no solo apoyar las iniciativas que los Estados promueven para afrontar la crisis política y doméstica en Venezuela y la crisis humanitaria en la región, sino asumir una posición más activa para liderar nuevas estrategias desde el andamiaje multilateral con que cuenta el sistema. Además, asumir su rol de primer defensor de los derechos humanos en representación del sistema ONU para mediar y/o persuadir a Rusia y China para que permitan y eventualmente apoyen iniciativas encaminadas a proteger a los ciudadanos venezolanos y las sociedades de la región afectada por la crisis política y humanitaria del Estado de Venezuela.

- Se recomienda a China y Rusia asumir un papel más razonable, donde incluyan diferentes intereses, fundamentalmente las demandas de la ciudadanía, con el propósito de que permitan la creación de alternativas o soluciones políticas que protejan los derechos humanos sin menoscabar sus intereses geoestratégicos, económicos y financieros. Esto en la medida en que si asumen un rol menos pasivo podrían participar en la construcción y el diseño de la estrategia en la cual se plasmen los aspectos concernientes a la protección de sus intereses y, de forma paralela, se pueda ejecutar una acción multilateral y colectiva orientada a solucionar los problemas domésticos venezolanos y sus impactos humanitarios en la región.
- Se recomienda al Consejo Permanente de la OEA formalizar mecanismos de participación ciudadana en el diseño de estrategias y programas de prevención, atención y tratamiento en la reducción de las posibilidades en la implementación de la Carta Democrática de la OEA, gestionando la herramienta de foro político a nivel de la base, involucrando a las fundaciones, disposiciones de base comunitaria, la academia, redes de gobernanza –incluidas las de mercado y burocracia– y la población civil. Todo esto con el propósito de establecer una relación directa con las bases sociales en aras de mejorar la comprensión del problema e incluir las demandas ciudadanas en las eventuales estrategias conjuntas para afrontar la crisis política y humanitaria de Venezuela con impacto en toda la región.
- Se recomienda tanto a la OEA como a sus Estados miembros buscar el desarrollo de estrategias conjuntas con los países de la región y con otros fuera de ella pero cercanos al Estado de Venezuela, para el despliegue de ejercicios de soporte de solución a la crisis doméstica venezolana, a fin de posibilitar un escenario de apertura a la reintegración regional soportado en los principios de cooperación, diálogo y desarrollo, que faciliten la posibilidad de interés en el sistema internacional del Estado de Venezuela.

▲ Referencias

- Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of Multiplex World Order. *Ethics and International Affairs*, (31)3, 271-285.
- Almagro, L. (24 de marzo de 2017). Cómo Venezuela puede evitar la suspensión de la OEA. *The New York Times*. Recuperado desde: <https://www.nytimes.com/es/2017/03/24/como-venezuela-puede-evitar-la-suspension-de-la-oea/>.
- Añaños, M. (2013). La intervención militar autorizada de las Naciones Unidas en Libia: ¿un precedente de la “responsabilidad de proteger”? *Estudios Internacionales*, 174, 27-58. Recuperado desde: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v45n174/art03.pdf>.
- BBC Mundo. (4 de agosto de 2017). *Rusia le adelantó a Venezuela más de US\$1.000 millones a través de la petrolera estatal Rosneft*. Recuperado desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40828218>.
- Boersner, A. y Haluani, M. (2011). Moscú mira hacia América Latina. Estado de situación de la alianza ruso-venezolana. *Nueva Sociedad*, 236. Recuperado desde: <http://nuso.org/articulo/moscu-mira-hacia-america-latina-estado-de-situacion-de-la-alianza-ruso-venezolana/>.
- Byron, J. (2018). *The Contemporary Crisis in Globalization and its impact on Latin America with special reference to the Caribbean region of Latin America*. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 97-106). Barcelona: Icaria Editorial y Ediciones CRIES.
- El Comercio. (25 de septiembre de 2018). *Venezuela advierte contra “intervención” militar y dice que Vietnam se quedaría corto*. Recuperado desde: <https://elcomercio.pe/mundo/actualidad/venezuela-advierte-intervencion-militar-dice-vietnam-quedaria-corto-noticia-561419>.
- El Nacional. (27 de septiembre de 2018). *ONU aprobó resolución sobre la crisis humanitaria en Venezuela*. Recuperado desde: http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/onu-aprobo-resolucion-sobre-crisis-humanitaria-venezuela_253427.
- El Tiempo. (26 de septiembre de 2018). *Atentado en mi contra se preparó desde territorio de EE.UU: Maduro*. Recuperado desde: <https://www.eltiempo.com.co/noticias/politica/atentado-en-mi-contra-se-preparo-desde-territorio-de-ee-uu-maduro-1010000>.

- eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/discurso-del-presidente-nicolas-maduro-en-la-onu-2018-273604.
- Fowks, J. y Castro, M. (17 de septiembre de 2018). El Grupo de Lima rechaza cualquier intervención militar en Venezuela. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/internacional/2018/09/16/america/1537061395_976072.html.
- Granovetter, M. (1992). Economic institutions as social constructions: a framework for analysis. *Acta Sociológica*, (35)1, 3-11.
- Hasenclever, A., Mayer, P. y Rittberger, V. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*, (39)4, 499-526.
- Hewitt, T. (2000). A hybrid or a third way? Contemporary thinking on inter-organizational relationships. En D. Robinson, T. Hewitt y J. Harriss, J. (eds.), *Managing Development: Understanding Inter-organizational Networks* (pp. 49-65). Londres: Sage Publications.
- Knight, I. (2005). Coping with multiple meanings: some implications for theory and research practice of various conceptions of "network". En T. Goessling, R. J. G. Jansen y L. A. G. Oerlemans (eds.), *Coalitions and Collisions* (pp. 37-53). Nijmegen: Willem-Jan van der Wolf.
- Legler, T., Serbin, A. y Garelli, O. (eds.). (2018). Venezuela: la multidimensionalidad de una crisis hemisférica. *Pensamiento Propio*, 47.
- Liévano, I. (1988). *Bolívarismo y monroísmo*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Longo, F. e Ysa, T. (2007). *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Catalunya: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Márquez, M. (2017). Las perspectivas de las relaciones chino-venezolanas ante la crisis del modelo político-económico de Venezuela. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 447-470). Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung en Colombia.
- Organización de los Estados Americanos. (1993). *Carta de la Organización de Estados Americanos incluido actualización y Protocolo de Managua*. Recuperado desde: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp.

- Organización de los Estados Americanos. (2018). *Resolución sobre situación de Venezuela*. Recuperado desde: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-032/18.
- Organización de las Naciones Unidas. (1980). *Carta de las Naciones Unidas y Estatutos de la Corte Internacional de Justicia*. Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas. (1993). *Carta de la Organización de los Estados Americanos (Cap. I)*. Recuperado desde: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp.
- Organización de las Naciones Unidas. (2017). *El sistema de las Naciones Unidas*. Recuperado desde: http://www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/unchart_11x17_sp_color.pdf.
- Pastrana, E. y Gehring, H. (eds.) (2017). *La proyección de China en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung en Colombia y Editorial Javeriana.
- Powell, L. W. (1990). Neither market nor hierarchy: Network forms of organisation. *Research in Organisational Behaviour*, 12, 295-336.
- Powell, W. y Smith-Doerr, I. (1994). Networks and Economic Life. En N. Smelser y R. Swedborg (eds.), *The Handbook of Economic Sociology* (pp. 368-402). Princeton: Princeton University Press.
- Rodríguez, J. (2007). El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los casos recientes de usos mayores de la fuerza armada: la desnaturalización del sistema internacional de seguridad colectiva. *Papel Político*, (12)2, 481-510. Recuperado desde: <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v12n2/v12n2a07.pdf>.
- Rosales, A. (2018). El agotamiento del modelo de neo-extractivismo en Venezuela: causas económicas y sus implicancias globales. *Pensamiento Propio*, 47, 69-90.
- Sanahuja, J. A. (2016). América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización. *Pensamiento Propio*, 44, 13-27.
- Serbin, A. (ed.). (2018a). *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona: Ediciones CRIES e Icaria Editorial.

- Serbin, A. (2018b). La crisis humanitaria en Venezuela y su impacto regional: migración, seguridad y multilateralismo. *Pensamiento Propio*, 47, 129-158.
- Wellman, B. (1988). Structural analysis: From method and metaphor to theory and substance. En B. Wellmann y S. D. Berkowitz (eds.), *Social Structures: A Network Approach* (pp. 19-61). Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. Nueva York: Free Press.

La Corte Penal Internacional de cara a las violaciones de derechos humanos en Venezuela: un análisis desde los ámbitos político y jurídico

James Iván Coral Lucero¹

▲ Introducción

Venezuela se encuentra en el centro de un debate regional e internacional sobre la calidad de su democracia, debido a que en dicho país el Estado ha adoptado políticas seriamente restrictivas para que los ciudadanos puedan ejercer libremente mecanismos de oposición y de control. La crisis venezolana, iniciada en 2013, daría paso a una serie de acontecimientos económicos y sociales que no se han podido superar, fenómenos como la hiperinflación, los restrictivos límites a la oposición política y a la libertad de expresión, el deterioro electoral, el desplazamiento y, en general, el debilitamiento de los poderes institucionales que se han sometido completamente al Ejecutivo, son solo algunos de los problemas que enfrenta Venezuela y que se podrían considerar como los principales para darle la tentativa denominación de Estado fallido².

El debate central se puede resumir en dos problemas principales: el político y el jurídico. El político se sintetiza en la capacidad del Estado venezolano de

¹ Investigador de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE), candidato a doctor Universidad de los Andes y magíster en Derecho de la misma universidad. Es profesor de historia de las instituciones en la Universidad de los Andes.

² Sobre el discurso del Estado fallido en América Latina puede verse Esquirol (2014).

resolver las denuncias de graves violaciones a los derechos humanos por medio de su derecho interno, es decir, el debate sobre si el Estado se encuentra en la capacidad de ser soberano e imparcial en las decisiones que pueda tomar sobre sus ciudadanos. En este caso se defendería la teoría del Estado constitucional que, por medio de reglas constitucionales y específicas, podría resolver sus asuntos internos (Aguiló, 2004).

Si el Estado venezolano no puede resolver el problema de la violación de derechos humanos por medio de su propia Constitución y legislación, el derecho internacional ha creado mecanismos subsidiarios, que permitirían que cortes internacionales intervengan en caso de graves denuncias que puedan implicar violaciones de derechos por parte del Estado a los ciudadanos. En este sentido, “los más importantes tratados internacionales de derechos humanos han creado un órgano de supervisión encargado de verificar que los Estados que los han ratificado cumplan con las obligaciones con ellos prescritas” (Botero y Guzmán, 2008). Dentro de estos tratados, la Corte Penal Internacional (en adelante CPI) es el órgano encargado de sancionar los casos en los que un Estado, que previamente haya firmado el acuerdo del Estatuto de Roma, cometiera crímenes considerados graves por la comunidad internacional.

Se establecerán aquí cuáles han sido los delitos cometidos por el Estado venezolano que podrían ser definidos dentro del marco de las competencias de la CPI y si la política de este momento ha seguido intensificando la violación de derechos humanos.

El problema político surge entonces para el caso de Venezuela en las constantes violaciones que ha hecho el mismo Estado sobre sus propios ciudadanos como los casos de abuso de fuerza utilizada por el Gobierno venezolano y sus militares, que buscan reprimir los llamados de la oposición contra el gobierno de Nicolás Maduro. La pregunta sería, ¿qué legitimidad tiene un Estado que abusa y reprime por la fuerza a sus propios ciudadanos para no permitir oposición al gobierno? Y de otro lado estaría la pregunta, ¿son suficientes estos actos para que intervenga la CPI? Se analiza, pues, en la primera parte de este texto, la legitimidad del Estado venezolano y la presión internacional que le han hecho países como Colombia, Argentina, Chile, Perú y Paraguay ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, para que se realicen las investigaciones pertinentes por parte de la CPI.

El problema jurídico que está en la misma línea de argumentación del punto anterior, y que tiene que ver con la legitimidad del Estado venezolano, se centra en delimitar las normas que permitirían una posterior actuación de la CPI por violación sistemática de derechos humanos y que además se cumpla con las causales establecidas para la competencia de este organismo internacional. De esta manera, se analizarán en la segunda parte del texto, en primer lugar, los precedentes judiciales en los que la CPI ha actuado por violación de derechos humanos, para determinar si alguno de los casos se puede relacionar con lo que sucede en Venezuela; en segundo lugar, se hará un análisis de las normas que ratifican el tratado en Venezuela y su desarrollo, en relación a la crisis que sufre en este momento el país.

Esto nos llevará a responder las preguntas sobre ¿qué tipo de competencias y en qué circunstancias puede intervenir judicialmente la CPI en casos como el de Venezuela, donde las élites políticas y militares ordenan acciones que violan el derecho internacional de los DD.HH. e incumplen la obligación internacional de proteger a sus ciudadanos? El análisis jurídico dará cuenta de las posibilidades que tiene la CPI para intervenir en Venezuela o si, por el contrario, es mejor acudir a mecanismos internos pues una intervención de la CPI podría abrir paso a otras investigaciones sobre la región que pondrían en tela de juicio toda la legitimidad de los Estados en relación al derecho internacional.

Las conclusiones estarán enfocadas en la forma más acertada de resolver los problemas políticos y jurídicos de legitimidad y legalidad de la competencia de la CPI para intervenir en Venezuela, así como las posibles sanciones y los problemas que podría tener una primera intervención de dicha Corte para Venezuela y la región.

Finalmente, se ofrecerán unas recomendaciones muy precisas sobre la posible intervención de la CPI en Venezuela.

► **El problema de la legitimidad del Estado venezolano, el derecho internacional y la intervención de la CPI en el ámbito político**

La preocupación acerca de los procesos ocurridos en América Latina durante los últimos años se ha enfocado en la capacidad que tiene el Estado de controlar y regular sus propios poderes, a fin de abrir canales democráticos para la creación

de reglas de cambio que permitan una democracia amplia (Gargarella, 2014, p. 309). Dentro de este contexto, el Estado tiene la obligación principal de velar por que el respeto a la propiedad, el orden en la sociedad civil, la seguridad y todos los derechos inherentes al ser humano, sean protegidos y respetados, al recibir por parte del pueblo la soberanía y, con esta, el poder para que sea el encargado de cumplir con las obligaciones antes descritas (Bejarano, 1994). El poder de soberanía del pueblo le otorga entonces al Estado la **legitimidad** de realizar normas, establecer control de los poderes y delimitar la fuerza necesaria para proteger a las personas que pertenecen a dicho Estado contra cualquier ataque que pueda ser violatorio de la norma o la constitución. Así como lo señaló Kelsen afirmando que:

[En el poder que ejerce el Estado] la dominación es legítima sólo en el caso de que se realice en concordancia con un orden jurídico cuya validez es presupuesta por los individuos que en aquella intervienen, y este orden es el orden jurídico de la comunidad cuyo órgano es el gobernante del Estado. (1995, p. 135)

Las normas dependerán entonces de ese poder que se encuentra en el constituyente primario, que cede su fuerza para que una institución como el Estado pueda crear mecanismos para la solución pacífica de los conflictos que se generen internamente.

Con la democracia venezolana en crisis por causas como: (i) la creación de una Asamblea Nacional Constituyente promovida por el presidente Nicolás Maduro, convocada el primero de mayo de 2017 mediante el Decreto Presidencial 2830, ratificada por elecciones celebradas el 30 de julio de 2017 e instalada el 4 de agosto del mismo año; (ii) lo anterior con casi nula participación de la oposición, que había ganado mayorías en las elecciones de Asamblea Nacional legislativa de 2015; (iii) finalmente, la posterior reelección de Nicolás Maduro en 2018, en unos comicios que contaron con una baja participación del 46,02% total de la capacidad de votantes, cerraría casi por completo el debate democrático en Venezuela al dejar a todos los poderes del Estado en cabeza del Ejecutivo.

Todo esto ha generado una crisis interna sin precedentes en la región, que por un lado, ha intensificado el debacle económico en Venezuela, cuyo resultado es una hiperinflación que traería como efecto inmediato la falta de abastecimiento alimentario y millones de desplazados (Noticias ONU, 13 de marzo de 2018).

El paso de migrantes venezolanos por las fronteras ha generado algunas crisis en países como Colombia, Perú, Brasil y Chile, que se han convertido en los principales destinos de refugio de dicha migración; problemas como xenofobia y falta de recursos para brindarles bienes básicos como alimentación, refugio y salud, han producido incluso brotes de violencia como el sucedido en la frontera de Brasil, en donde en hechos algo confusos se quemaron campamentos de población venezolana que se refugiaba en este país (BBC Mundo, 20 de agosto de 2018).

Ante esta situación y los constantes reclamos por la violación a los derechos humanos y las demandas por bienes básicos, la oposición y millones de ciudadanos se han manifestado con marchas que han sido reprimidas con fuertes actos de violencia por los militares, lo que ha cerrado toda posibilidad de canales democráticos, al menos para un primer diálogo que pudiera abrir el debate sobre las posibles soluciones al conflicto interno que tiene Venezuela. Al perder todo posible avance de diálogo con la oposición, la comunidad internacional ha empezado a exigir intervenciones en Venezuela que puedan aminorar los problemas graves que enfrenta este país.

Los primeros apoyos políticos para que Venezuela sea investigada por parte de la CPI han venido de países que, como se ve arriba, han sufrido los problemas de la migración producto de los conflictos sociales y políticos que tiene ese país. En el mes de septiembre de 2018, en la cumbre celebrada ante la ONU, los gobiernos de Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Perú hicieron una petición ante la Fiscalía de la Corte Penal Internacional para que se investigue a Nicolás Maduro por la violación sistemática de derechos humanos en Venezuela, petición respaldada por países como Canadá, Francia y Alemania. Este hecho deja un precedente importante, pues es la primera vez que gobernantes de otros Estados piden formalmente que se investigue a un dirigente político y se revisen los hechos acontecidos desde 2014.

Colombia ya había tenido una confrontación directa con Venezuela, en el año 2015, por la deportación de colombianos que llevaban años residiendo en Venezuela de manera irregular. Con el conflicto que se dio entre los dos países, hubo presión por parte de algunos actores políticos al entonces presidente Juan Manuel Santos, para que denunciara a Nicolás Maduro ante la CPI por deportación y persecución de colombianos, considerando que estos hechos constituyían

un crimen de lesa humanidad. La tipificación del delito no era en realidad muy clara y el asunto se convertiría en un problema diplomático más que judicial (Uprimny, 6 de septiembre de 2015). No obstante, este ejemplo nos permite observar las constantes presiones internacionales que pueden darse sin mucho fundamento judicial y guiadas más por la presión popular de buscar réditos políticos o buscarle una solución pronta al problema político que enfrenta cada país, en particular con la migración de venezolanos a sus respectivos territorios.

Tenemos entonces dos elementos que valen la pena analizar desde el punto de vista político, a saber: por un lado, el problema de legitimidad política que enfrenta Venezuela, pues el Estado ha cerrado los canales democráticos a la oposición, mientras restringe a los ciudadanos sus derechos legítimos de protesta, con la fuerza desmedida de sus autoridades; por otro lado, la presión política internacional ha dejado a Venezuela casi aislada del apoyo regional, ya que varios países latinoamericanos empiezan a sentir los problemas de migración de venezolanos.

Una cuestión que queda clara de este conflicto de legitimidad y de migración es que los problemas políticos no pueden ser pretexto para que la CPI actúe inmediatamente, pues esto crearía un mal precedente para futuras intervenciones por parte de esta institución. Además, los problemas de legitimidad de los países deben ser resueltos en primera instancia por ellos mismos, bajo el concepto de soberanía. Por supuesto, se entiende que en el contexto internacional se han creado instituciones supranacionales que pueden velar por los derechos humanos fundamentales de las personas que conforman un país, pero estos procedimientos se encuentran reglamentados y habría que considerar cada uno de los requisitos de procedimiento antes de iniciar cualquier acción penal internacional.

El objetivo de la CPI de juzgar delitos graves, que puedan atentar contra los derechos humanos, tiene que estar en concordancia con el juicio de complementariedad, ya que como lo indican Uprimny, Sánchez Duque y Sánchez León:

La fuerza de las declaraciones del Preámbulo en materia de no impunidad indican que el carácter complementario de la jurisdicción de la CPI tiene sentido precisamente bajo la idea de que los Estados se comprometen a perseguir los crímenes incluidos en el Estatuto, pues la competencia de la CPI únicamente se activará en caso de que los Estados no estén en condiciones de cumplir este deber, bien por falta de capacidad o de voluntad. Tal como lo indica Kai Ambos, "el principio fundamental de

complementariedad del Estatuto de Roma está diseñado para dejar la responsabilidad primaria de la persecución de los crímenes internacionales a las cortes nacionales". En este sentido, una interpretación adecuada del principio de complementariedad consagrado en el artículo 1 del Estatuto, a la luz del objeto y propósito del Tratado de conformidad con lo establecido en el Preámbulo, conduce a la conclusión de la existencia del deber en cuestión en cabeza de los Estados firmantes. De otro lado, la eventual admisibilidad de las amnistías como excepción a la jurisdicción de la CPI no niega tampoco la obligación de investigar, juzgar y sancionar bajo el Estatuto, pues tal admisibilidad no depende de la inexistencia del deber, sino del reconocimiento de que no se trata de un deber absoluto. (2014, p. 39)

Queda claro de la cita anterior que el principio de complementariedad debe ser aplicado teniendo siempre en cuenta que el Estado denunciado va a contribuir a aclarar los crímenes que atenten contra los derechos humanos.

▲ Los precedentes judiciales de la CPI y la teoría de la responsabilidad

En este acápite me concentraré en mostrar algunos de los casos más importantes que ha juzgado la CPI, con el fin de establecer cuáles han sido los criterios para darle trámite al respectivo caso, y cuál ha sido la sentencia o sanción que ha dispuesto el alto tribunal internacional.

Hay que tener en cuenta que las denuncias ante la CPI se hacen de manera individual, es decir, la denuncia no se hace contra el Estado, sino contra la persona que haya cometido el delito, sea como actor material o ideológico. En este sentido, son varios los casos en que mandatarios gubernamentales han comparecido ante la CPI, mientras que otros han sido denunciados y no han podido ser juzgados. Por lo tanto, se verá qué tan efectiva puede ser la CPI en casos en los que los denunciados sean líderes estatales y qué tanta necesidad tiene de que el Estado colabore para que el proceso llegue a una terminación deseada. Así mismo, la jurisprudencia de la CPI ha tomado el camino de la diferenciación en la autoría, o sea, las diversas clases de responsabilidad que puede tener un autor o partícipe, ya que los delitos cometidos por personas en posiciones de poder se relacionan con delitos en los que actúan varias personas (Fernández y Jiménez, 2016, pp. 49-50).

Para resolver estos dilemas sobre la responsabilidad, Fernández y Jiménez (2016, p. 128) señalan que:

La Corte ha interpretado el artículo 25.3 de su Estatuto siguiendo la teoría del dominio del hecho, e indicando que la letra a) del Estatuto contendría las formas de autoría, mientras que las letras b), c) y d), se referirían a las diversas formas de participación. La elección de esta teoría, desarrollada principalmente por el jurista alemán Claus Roxin, ha permitido a la Corte interpretar su Estatuto de tal manera que el mismo pueda ser leído como un cuerpo armónico de normas, y permitiendo así, dar efecto a todas sus disposiciones. En efecto, tal y como hemos visto a lo largo de este trabajo, una interpretación diversa del Estatuto de Roma, tal como la sugerida por el modelo de la empresa criminal conjunta, no permitiría adecuadamente distinguir las hipótesis contenidas en el artículo 25.3.a) del Estatuto, de aquélla prevista en el artículo 25.3.d) del mismo.

En este sentido, en casos emblemáticos como el de Germain Katanga³, la Corte empieza a definir una línea clara sobre la división de responsabilidad entre los delitos cometidos individualmente y los colectivos⁴:

En la sentencia definitiva del caso Katanga, la Corte señaló que es necesario que se especifique el propósito criminal del grupo, su alcance desde un punto de vista geográfico y temporal, el tipo, origen y características de las víctimas, y la identidad de los miembros del grupo, aunque sin ser necesario identificar a cada persona por nombre. Respecto del propósito común, en la sentencia definitiva del caso Katanga, se señaló que no es necesario probar que el propósito común fue acordado antes o expresamente formulado, y que el mismo debe incorporar la comisión de un crimen, sin perjuicio de que el propósito del grupo puede ser más amplio que su comisión. Ahora bien, la Corte exigió que el crimen en cuestión forme parte del plan común, excluyéndose por tanto los actos oportunistas de miembros del grupo y que no pueden ser atribuidos a la acción concertada de los miembros del grupo. (Fernández y Jiménez, 2016, p. 114)

³ "Germain Katanga, excomandante de la Fuerza Patriótica de Resistencia de la República Democrática de Congo, es culpable de haber contribuido a la comisión de crímenes de guerra y contra la humanidad en la aldea de Bogoro (en la provincia de Ituri, al noreste del país) en febrero de 2003. Los jueces de la Corte Penal Internacional así lo han decidido, por mayoría, después de catalogar las luchas de Ituri de conflicto interno. Katanga pertenece a la etnia lendu, y los más de 200 civiles masacrados, en su mayoría ancianos, mujeres y niños, eran de la comunidad hema, considerada rival. En el mismo fallo, la Sala I de la Corte le absuelve, por unanimidad, de violación y esclavismo sexual y de haber lanzado a niños soldado a la lucha. La cuantía de la pena será decidida más adelante, y Katanga permanecerá encerrado hasta ese momento" (Ferrer, 7 de marzo de 2014).

⁴ *The prosecutor vs. Germain Katanga.*

Desde el primer caso decidido por la CPI⁵ se ha ido marcando una clara jurisprudencia para ordenar la división de las responsabilidades en los delitos y la reparación de las víctimas, creando incluso un fondo fiduciario para la reparación de las mismas.

No obstante, el artículo 25 del Estatuto de Roma no ha sido nada pacífico en su interpretación⁶, pues a pesar de que este otorga una responsabilidad individual, no es fácil, por ejemplo, determinar uno a uno los responsables de una masacre o de un delito conjunto. Por lo tanto, la CPI en los casos en los que ha confirmado cargos⁷ y en los de sentencia definitiva⁸, ha ido manteniendo una línea jurisprudencial más fuerte para definir los casos en que actores gubernamentales son judicializados y los requisitos para que esto se lleve a cabo, así como la responsabilidad de los mismos.

No obstante, algunos resultados de la Corte no son del todo alentadores, en el caso Al-Bashir que se convirtió en el primer jefe de Estado en funciones llevado ante la CPI, los resultados no han sido los esperados, pues ha sido imposible hacer efectivas las órdenes de captura porque el alto mandatario ha estado huyendo de esta instancia internacional.

También hay precedente sobre casos electorales, como la intervención de la CPI en Kenia en contra de su presidente y vicepresidente, Uhuru Kenyatta y William Ruto:

⁵ *The Prosecutor vs. Thomas Lubanga*.

⁶ El artículo 25 señala las causales de responsabilidad individual en los casos de competencia de la CPI.

⁷ *The Prosecutor vs. Thomas Lubanga Dyilo; The Prosecutor vs. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui; The Prosecutor vs. Jean Pierre Bemba; The Prosecutor vs. Bahar Idriss Abu Garda; The Prosecutor vs. Abdallah Banda Abakaer Nourain and Saleh Mohammed Jerbo Jamus; The Prosecutor vs. Bosco Ntaganda; The Prosecutor vs. William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey and Joshua Arap Sang; The Prosecutor vs. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein; The Prosecutor vs. Thomas Laurent Gbagbo; The Prosecutor vs. Charles Blé Goudé; The Prosecutor vs. Jean Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu and Narcisse Arido; The Prosecutor vs. Callixte Mbarushimana; The Prosecutor vs. Dominic Ongwen y The Prosecutor vs. Ahmad Al Faqi Al Mahdi.*

⁸ *The Prosecutor vs. Thomas Lubanga Dyilo; The Prosecutor vs. Germain Katanga; The Prosecutor vs. Mathieu Ngudjolo Chui; The Prosecutor vs. Jean Pierre Bemba; The Prosecutor vs. Jean Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu and Narcisse Arido y The Prosecutor vs. Ahmad Al Faqi Al Mahdi.*

La fiscalía le acusaba de ser responsable indirecto de la muerte de unos 1.300 civiles (otro medio millón perdió su hogar) pero no ha podido reunir suficientes pruebas para demostrarlo. La decisión de abandonar el caso se produce poco después de que los jueces le dieran una semana a la fiscal jefe, Fatou Bensouda, para poner en orden el expediente. Kenyatta niega los cargos, pero la fiscalía asegura que sus testigos han sido amenazados y sobornados por grupos afines al acusado, jefe de Estado en ejercicio. El fiasco daña la credibilidad de la Corte, acusada de fijarse solo en los delitos cometidos en África. (Ferrer, 5 de diciembre de 2014)

Proscribir el proceso y negarse a realizar las investigaciones también deja un manto de duda sobre lo que podría hacer la CPI en caso de investigar a algún país de América Latina.

En el caso de Venezuela las opciones de que la CPI actué para remediar un conflicto civil, social y político, no parecen muy recomendables si se tiene en cuenta que los anteriores casos nos demuestran que las responsabilidades individuales, pese a irse perfeccionando, necesitan de pruebas contundentes para la tipificación del delito, y la intervención de la CPI en este país solo produciría malestares diplomáticos por el momento, lo que aumentaría los problemas regionales y crearía, como se dijo, un precedente poco recomendable para la región.

► Principio de legalidad: orden jurídico interno venezolano de cara a los principios normativos de la CPI

El artículo 5 del Estatuto de Roma define los crímenes competencia de la Corte y establece que se limitará a conocer los siguientes: (i) el crimen de genocidio, (ii) crímenes de lesa humanidad, (iii) crímenes de guerra, (iv) crímenes de agresión⁹. Ahora bien, con los antecedentes delimitados sobre el concepto de legitimidad y responsabilidad, habría que determinar si Venezuela es un país que ha perdido por completo la legalidad para que la CPI intervenga.

El principio de legalidad se relaciona con el de seguridad jurídica y se refiere a la facultad de un Estado para crear reglas que tengan como fin establecer cuáles serán los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Dichas reglas

⁹ Para una visión amplia de las funciones de la CPI, ver Cáceres (2008).

determinarán cuáles son las formas de creación y validez de las leyes que serán aplicadas en el país (Hart, 1961). Bajo este presupuesto, cada habitante podrá conocer de antemano cuáles son las normas que lo gobiernan, sin que pueda ser afectado por normas que no estén debidamente promulgadas o notificadas. Cada Estado se guarda así la soberanía de creación legislativa, brindando seguridad jurídica a las personas que se encuentren en su territorio.

Lo anterior es importante porque cada Estado mantiene así su soberanía, es decir, la capacidad de dirigir su propio destino y el de sus habitantes. Ante esto, el derecho internacional muchas veces es adicionado a la constitución de un Estado, haciéndolo parte de la integridad de su corpus jurídico, o por el contrario, volviéndolo subsidiario en caso de que el Estado que firma un pacto internacional, no pueda cumplir con ciertos estándares del derecho supranacional. Entre estos estándares se encuentran, por supuesto, los derechos humanos.

La finalidad de establecer estos conceptos de manera muy general es determinar qué responsabilidades tiene Venezuela respecto a la ratificación de una normatividad internacional como lo es el Estatuto de Roma. Aquí cabe hacer la pregunta entonces, si jurídicamente es posible conciliar la Constitución venezolana y sus leyes con una posible investigación de la CPI, y pensar en qué caminos abriría esta posibilidad y cuáles cerraría.

Venezuela fue el primer país en Iberoamérica en ratificar el Estatuto de Roma por medio de ley aprobatoria del 7 de junio del año 2000, en la cual se compromete a cumplir con los estándares internacionales y colaborar en la persecución de delitos que puedan atentar de manera grave con los derechos humanos. Tras la crisis que se viene presentando desde 2015, Venezuela parece no encontrar rumbo y ha creado, como se vio arriba, una serie de problemas diplomáticos y migratorios principalmente con países fronterizos como Colombia o Brasil.

Recientemente se han hecho varias denuncias sobre las violaciones y los abusos a los derechos humanos, contra las protestas ejercidas por ciudadanos de la oposición, la represión ha sido muy fuerte, y la fuerza excesiva, como se desprende las de investigaciones realizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las cuales constatan que:

Las fuerzas de seguridad infringieron los estándares nacionales e internacionales al utilizar la fuerza de manera no progresiva y en violación de los principios de necesidad y proporcionalidad. Desde que comenzaron las protestas, las fuerzas de seguridad recurrieron al uso desproporcionado de bombas lacrimógenas contra los manifestantes, sin antes agotar el recurso a otros medios menos dañinos, tales como el diálogo o el uso de barreras para separar a las personas que participaban en las protestas. La información recopilada por el ACNUDH y otra información pública disponible indicó que las tanquetas antimotines utilizadas por la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) lanzaron con regularidad varias docenas de bombas lacrimógenas al mismo tiempo. También se utilizaron tanquetas lanza-agua que en ocasiones tumbaron a las personas manifestantes y las impactaron directamente en la cabeza. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2017, p. 8)

La situación económica y política ha sido reprimida por medio de la fuerza con estados de excepción y con planes como el Zamora de 2017, que implica la unión de fuerzas militares y civiles para contener protestas sociales. Las medidas han dejado una clara correlación entre el porcentaje en aumento de muertes por manifestaciones y detenciones del Estado (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2017, p. 9).

Reprimir las protestas, crear pánico económico y ejercer la fuerza sin límite, constituyen por supuesto delitos graves por parte del Estado venezolano en contra de sus ciudadanos, pero vale la pena preguntarse, ¿qué delitos cometidos por individuos bajo el poder del Estado venezolano se podrían tipificar dentro de los crímenes señalados en el artículo 5 del Estatuto de Roma? Ahora bien, como se estableció antes, muchos de los conflictos que atraviesa Venezuela están mediados más por las políticas restrictivas que han tomado el Gobierno y el Estado que por las personas señaladas particularmente de cometer delitos tipificados en el citado artículo quinto. En este sentido, mientras los principales señalamientos recaigan sobre Nicolás Maduro, como el jefe máximo del Estado venezolano, habría que analizar toda la cadena de mando para empezar a ver responsabilidades vinculadas o individuales, que conduzcan objetivamente a una intervención directa de la CPI. Esto pretende el informe que realizaron Colombia, Paraguay, Argentina, Perú y Chile. De esa manera, aunque se habla de una denuncia contra el Estado venezolano, en realidad la CPI intervendría en contra de las personas señaladas por violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad.

El principal problema con la legitimidad del Estatuto de Roma, es que Venezuela a pesar de ser el primero en ratificarlo, no ha hecho nada respecto a su implementación y, por lo tanto, habría un vacío legal sobre cómo aplicar el Estatuto. En este sentido:

Los obstáculos para la implementación obedecen sin duda a razones políticas, pese a que existen antinomias de carácter constitucional que urgente y ampliamente deben ser abordadas por la jurisprudencia y la doctrina, con el fin de allanar los obstáculos que impidan implementar el Estatuto de Roma en Venezuela. Ello incluye además el deber de perfeccionar los proyectos existentes o acometer nuevos proyectos, que además de superar los obstáculos descritos permitan explorar mecanismos comparados de solución, así como adelantar todo lo relativo a la definición de los crímenes evitando cláusulas abiertas en su contenido o la definición de normas indeterminadas conforme se encuentran presentes en el Estatuto, desarrollar reglas sobre la responsabilidad penal que incluyan las nuevas tendencias del derecho penal internacional en relación a la relevancia del error de prohibición o las responsabilidades frente la obediencia debida, que incluso permita evitar cualquier mecanismo de impunidad que pudiera derivarse de los privilegios e inmunidades que ostenta un grupo bastante extendido de altos funcionarios públicos. (San Miguel, 2006, p. 486)

El problema no solo es la implementación sino el choque de normas que podrían surgir de la poca claridad que existe entre el derecho interno venezolano y las funciones que deberá cumplir la CPI en este país. Un ejemplo es que la extradición de venezolanos está prohibida en la Constitución, situación que sucederá si la CPI consigue pruebas contra un nacional venezolano y quiere enjuiciarlo internacionalmente. Los altos mandatarios tienen además inmunidades y fueros con base en normas internas que les otorgan un juez natural en caso de cometer un delito, ¿cómo mediaría ese juez si la CPI solicita una investigación sobre una persona del gobierno que tenga fuero? Por lo tanto:

También es necesario la implementación de los mecanismos de cooperación y de asistencia judicial en materia de entrega de personas a la Corte, redactando normas procedimentales que ratifiquen en el derecho interno las diferencias de contenido y fin que tienen la *extradición* y la *entrega* de personas, especialmente para el caso de tratarse de nacionales venezolanos, para armonizarlo según lo establece el propio Estatuto de Roma, y promover igualmente la adopción de las disposiciones legales necesarias que permitan el auxilio judicial internacional para la aportación

de documentos, realización de pruebas, investigación y enjuiciamiento de crímenes y ejecución de las sentencias de la Corte, en sus diversos aspectos, (San Miguel, 2006, p. 487)

Las circunstancias de Venezuela difieren de los casos aceptados por la CPI, ya que ese país no tiene un conflicto armado interno en el que haya grupos claramente diferenciados y se pueda aplicar de manera tajante el Estatuto de Roma. Lo que se pretende entonces por parte de los grupos que apoyan la CPI es una salida rápida a los problemas políticos que sufre Venezuela, o al menos dar un golpe de opinión sobre la difícil situación que se presenta. El problema con esta visión es que si la CPI interviene y actúa, el proceso no será expedito, como se ha demostrado en otros casos. Además, así como ha intervenido solo en África, América Latina se podría convertir, so pretexto de su debilidad institucional, en otro experimento de aplicación del derecho internacional para solucionar problemas de trasfondo político. También, en caso de que los procesos no puedan llegar tampoco a otorgar medidas para solucionar la situación del país, la legitimidad de la CPI y su eficacia se verán socavadas.

▲ Conclusiones

Venezuela atraviesa una compleja situación social y política, que se ha presentado como resultado de una serie de enfrentamientos entre el Gobierno, la sociedad civil y la oposición. Estos problemas han llevado a que por primera vez varios Estados soliciten la intervención de la CPI por las violaciones cometidas por parte del Estado venezolano contra la población civil. La principal causa es la fuerza indiscriminada contra las personas que protestan contra el gobierno de Nicolás Maduro.

Los primeros informes de las Naciones Unidas y de varias ONG indican que efectivamente existe uso desmedido de la fuerza por parte del Estado en contra de población civil, además de persecuciones políticas y un cierre claro de canales democráticos, que evitan que los problemas políticos sean mediados por canales institucionales.

Todo esto ha contribuido a que muchos venezolanos migren hacia otros países buscando una mejor opción. El problema es que los países a los que migran (principalmente Colombia, Perú, Brasil y Chile) no cuentan con suficientes recursos

para adoptar medidas que puedan contribuir a brindarles un trato humanitario, lo que ha generado una serie de problemas diplomáticos entre Estados.

Todo esto ha contribuido a que las entidades internacionales vean a Venezuela como un Estado fallido, al que se le tiene que dar solución inmediata o, de lo contrario, las consecuencias a largo plazo podrían producir violaciones de derechos humanos de gran escala. No obstante, y en contraposición a este argumento, el Estado venezolano tiene soberanía y legitimidad sobre sus ciudadanos, lo que en teoría le permitiría resolver su situación de manera interna.

El conflicto anterior me condujo a pensar en dos cuestiones del problema: (i) el problema político, relacionado con la legitimidad del Estado venezolano y (ii) el problema jurídico, relacionado con la legalidad. En el primer caso, es claro que Venezuela no ha podido resolver sus problemas sociales y las instituciones se han ido cerrado al debate público al ser controladas por el poder Ejecutivo. Sin embargo, ¿sería la CPI una buena alternativa para mediar esta situación? Y la respuesta sería no, porque los Estados no pueden resolver mediante un juicio penal sus problemas políticos. En este sentido, Colombia, Brasil, Perú y Chile no podrían esperar que la CPI juzgue a Nicolás Maduro, para deslegitimar y permitir que la oposición venezolana pueda ingresar mejor posicionada al juego democrático. Además, la CPI tiene la función de juzgar individualmente delitos que atenten contra los derechos humanos, lo que haría que la denuncia no sea contra el Estado, sino que, por el contrario, se inicie una investigación de muchos años que no solucionaría la situación de Venezuela.

La segunda cuestión se analiza a través del concepto de responsabilidad de la CPI y de la eficacia en decisiones contra gobernantes y electorales (que son los principales problemas de Venezuela), además de determinar si el Estatuto de Roma puede adecuarse fácilmente a la normatividad interna venezolana. En el primer caso, las decisiones jurídicas han ido afinando el término de responsabilidad para juzgar situaciones en las que gobernantes políticos cometan violaciones contra los derechos humanos y esto es positivo en la medida que permite que diferentes ordenamientos jurídicos den sus puntos de vista sobre lo que debería hacer el derecho para contribuir con las víctimas de un conflicto, pero por otro lado, también se pudo observar que la eficacia en casos de gobernantes y de violaciones electorales ha sido muy poca, lo que nos daría un primer indicio sobre lo que podría ocurrir en Venezuela.

Ahora, también en el ámbito jurídico, la adecuación del Estatuto de Roma al ordenamiento jurídico interno de Venezuela tampoco resulta fácil, ya que el país no ha hecho ningún esfuerzo por la implementación del tratado, por lo que en caso de que la CPI intervenga, no sería muy clara su legalidad para realizar los trámites pertinentes. Lo que produciría este choque de normatividades internas versus internacionales serían seguramente más problemas políticos, que pondrían en entredicho la legalidad del Estado venezolano, más que una argumentación trascendente sobre la adecuación pertinente del Estatuto de Roma en Venezuela.

▲ Recomendaciones

Una vez analizadas diferentes variables sobre lo que implicaría la intervención de la CPI en Venezuela, se podrían hacer las siguientes recomendaciones puntuales:

1. La primera recomendación sería no instrumentalizar la CPI, es decir, no tratar de usar este alto tribunal para solucionar los problemas políticos que tiene Venezuela, pues esto solo traería al país mayor desestabilidad a nivel internacional y ninguna solución a mediano o largo plazo de su situación económica.
2. La segunda recomendación es que Venezuela empiece a brindar claridad sobre la implementación del Estatuto de Roma, con el fin de evitarse problemas de legalidad y seguridad jurídica.
3. La tercera recomendación es que los Estados empiecen a ser responsables con la diplomacia regional, una intervención de la CPI abriría muchas puertas a investigaciones regionales que muchas veces socavarían la legitimidad de los gobiernos.
4. La cuarta recomendación sería que se busquen alternativas a las violaciones de derechos humanos que está sufriendo Venezuela y esto tendría que ser mediado por el mismo Estado venezolano, abriendo sus canales democráticos para que la oposición pueda hacer críticas y aspirar legítimamente a aspirar a gobernar el país.
5. Finalmente, Venezuela debe permitir que la división de poderes sea un hecho real y no fáctico, el Ejecutivo no puede continuar manejando las tres ramas del poder público en detrimento de la democracia y sus ciudadanos.

► Referencias

- Aguiló, J. (2004). *La constitución del Estado constitucional*. Bogotá: Temis.
- Ambos, K. (2004). *Estudios de derecho penal internacional*. Caracas: Editorial Texto.
- BBC Mundo. (20 de agosto de 2018). *Ataque a venezolanos en Brasil: disturbios en Pacaraima contra campamento de inmigrantes*. Recuperado desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45240028>.
- Bejarano, A. (1994). Recuperar el Estado para fortalecer la democracia. *Análisis Político*, 22, 47-79.
- Botero, C. y Guzmán, D. (2008). *Guía práctica del sistema internacional de protección de los derechos humanos*. Bogotá: Dejusticia. Recuperado desde: <https://www.dejusticia.org/publication/guia-practica-del-sistema-internacional-de-proteccion-de-los-derechos-humanos/>.
- Cáceres Ruiz, L. (2008). *La Corte Penal Internacional: el Estatuto de Roma*. Madrid: Visión Net Editores.
- Esquirol, J. (2014). *Las ficciones del derecho en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Fernández, M. y Jiménez, A. (2016). *Los criterios de la Corte Penal Internacional sobre autoría y participación*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Ferrer, I. (7 de marzo de 2014). La Haya condena al congoleño Katanga por crímenes de Guerra. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/internacional/2014/03/07/actualidad/1394191115_530405.html.
- Ferrer, I. (5 de diciembre de 2014). La Corte Penal renuncia a juzgar al presidente de Kenia. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/internacional/2014/12/05/actualidad/1417786105_726103.html.
- Gargarella, R. (2014). *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Hart, H. L. A. (1961). *El concepto del derecho*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Kelsen, H. (1995). *Teoría general del derecho y el Estado*. México: UNAM.

Noticias ONU. (13 de marzo de 2018). *La crisis de los desplazados venezolanos “es un desastre humanitario absoluto”*. Recuperado desde: <https://news.un.org/es/story/2018/03/1429032>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2017). *Violaciones y abusos de los derechos humanos en el contexto de las protestas en la República Bolivariana de Venezuela del 1 de abril al 31 de julio de 2017*. Recuperado desde: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/HCReportVenezuela_1April-31July2017_SP.pdf.

San Miguel, R. (2006). Venezuela. En K. Ambos, E. Malarino y J. Woischnik (eds.), *Dificultades jurídicas y políticas para la ratificación o implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* (pp. 449-488). Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.

Uprimny, R. (6 de septiembre de 2015). *¿Maduros para la CPI? Dejusticia*. Recuperado desde: <https://www.dejusticia.org/column/maduros-para-la-cpi/>.

Uprimny, R., Sánchez Duque, L. M. y Sánchez León, N. (2014). *Justicia para la paz: crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada*. Bogotá: Dejusticia.

Violación masiva de los DD.HH. en Venezuela a la luz del Sistema Interamericano para la defensa de los DD.HH.

Marco Antonio Macana¹ y Laura Sofía Acosta Varón²

▲ Introducción

Este estudio aborda el problema de la violación masiva de los derechos humanos a la luz del sistema interamericano, particularmente en el contexto de Venezuela. Se precisa que a partir de 1998, año en que Hugo Chávez asume la Presidencia, Venezuela recorre una fase de transición y cambio en los actores políticos que incluyó la adopción de unos nuevos textos constitucionales y, fundamentalmente, el inicio de una etapa de polarización, de violencia, y de hostilidad entre tradicionales y nuevos actores, con la consecuente radicalización, excesos y violación de los derechos humanos.

En Venezuela, desde entonces, no se han tenido en cuenta políticas públicas y tratados internacionales, que se orienten a garantizar los derechos humanos y a lograr la inclusión plena de los ciudadanos, para hacer posible su

¹ Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali (USC), abogado (USC), magíster en Criminología, Ciencias Penales y Penitenciarias (USC), investigador asociado (IA) de Colciencias, integrante del grupo de investigación GICPODERI (USC). Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1888-1793>. Contacto: macana2311@hotmail.com.

² Estudiante adscrita al programa de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Contacto: lauraacosta1d@gmail.com.

realización y disfrute de manera integral, y particularmente los derechos colectivos, sociales y culturales. Sin embargo, el artículo 19 de la Constitución Política garantiza el respeto a los derechos humanos, conforme al principio de progresividad y sin discriminación, siendo obligatorio para los órganos del poder público. Todo de conformidad con el texto constitucional y los tratados de derechos humanos suscritos y ratificados por la República. El artículo 29 del mismo texto establece que los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos suscritos y ratificados tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en este texto y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público.

Entre los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado venezolano se pueden identificar: el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; el segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la venta prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía; y el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados (Sánchez y Acosta, 2012).

Ahora bien, desde la llegada de Nicolás Maduro como presidente de Venezuela en el año 2013, el escenario político y social del país ha venido en decadencia. Medidas represivas, ejecuciones extrajudiciales y afectaciones al derecho a la vida han sido hechos protagonistas en las violaciones a los DD.HH.; todo esto en el marco de un Estado que ha empezado a clasificar entre los países más violentos del mundo, con una tasa de homicidios de 89 por cada 100 mil habitantes en 2017 (Amnistía Internacional, 2018a).

De esta manera, acciones recientes por parte del Gobierno venezolano han encendido las alarmas en torno a la dimensión que puede llegar a alcanzar la situación. La salida de Venezuela de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2017 ha sido la acción que mejor demuestra la importancia de tomar medidas al respecto de la crisis. Esto debido a las implicaciones que supone en materia de DD.HH., en mecanismos base de la estructura jurídica internacional, donde la renuncia de Venezuela a la Convención Americana de Derechos Humanos, suscrita en Costa Rica en 1969, es señal de la fuerte y reacia posición del Gobierno venezolano frente al respeto de los DD.HH.

Principalmente, la represión y la injusticia social son los elementos claves en la violencia venezolana. Tales elementos tienen como base las violaciones a derechos fundamentales, en principio, como son los derechos civiles y políticos, donde la libertad de expresión ha sido el más afectado. El escenario político ha venido tomando un rumbo cada vez más violento a través del uso extendido y sistemático de la fuerza por parte del Estado venezolano contra las acciones y respuestas de la población, lo cual ha amenazado el derecho a la vida y ha convertido al mismo Estado en un perpetrador de la violencia continua en Venezuela, tal como la misma Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) lo ha reconocido (*BBC Mundo*, 8 de agosto de 2017).

Aunado a esto, la población venezolana es la más afectada y por medio de la exasperación del poder del Ejecutivo en el Estado, el sistema judicial ha sido utilizado como herramienta para no permitir la participación y la oposición. Esto a través del uso de instituciones como el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), para procesar y castigar, muchas veces sin justificación alguna, a activistas pacíficos y todo aquel que plantee oposición y, simultáneamente, a través del uso de la fuerza que no respeta la vida (Amnistía Internacional, 2018b). Cabe resaltar que el papel de la OACNUDH ha sido relevante en términos de llevar un buen proceso de informe y evaluación de la situación venezolana, así como en brindar recomendaciones tanto a los Estados miembros de la ONU como al mismo Gobierno venezolano, todo mediante los reportes anuales frente a la situación venezolana, especialmente los de los años 2017 y 2018. No obstante, la problemática ha venido demostrando que es necesaria una acción más contundente debido al rápido avance de la crisis y el impacto ampliamente negativo en la población civil venezolana.

De manera similar, la afectación de la democracia es el hecho que más llama la atención de las instituciones y organizaciones multilaterales. La OEA denunció que las elecciones presidenciales del 20 de mayo de 2018 carecen de legitimidad al no cumplir con los estándares internacionales y no contar con la participación de todos los actores políticos, que son los que le dan sentido a la libertad de expresión y la democracia (RES. 2929 [XLVIII-O/18], OEA, 5 de junio de 2018). Lo anterior demuestra la intención del régimen de Maduro por perpetuarse en el poder y, junto a actuaciones como su salida de la OEA, pone sobre la mesa la posición de distanciamiento de la estructura jurídica internacional, así como la intención de evitar asumir responsabilidades por sus acciones.

Por último, en la actualidad, las implicaciones de la situación doméstica, por medio del éxodo de venezolanos, han puesto en dificultades económicas y sociales a los países que comparten frontera con esa Nación. Lo anterior se enmarca en torno a la situación crítica en el Estado venezolano, que impide el bienestar, el desarrollo y hasta la supervivencia de los ciudadanos del país. Tal como lo reconoció Michelle Bachelet en su discurso inaugural como Alta Comisionada para los DD.HH. en la ONU, "2,3 millones de personas habían abandonado el país hasta el pasado 1 de julio –cerca del 7 por ciento de la población total [...], 50.000 venezolanos llegaron a Colombia en un periodo de tres semanas" (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 3 de septiembre de 2018), el éxodo venezolano es fuente de gran preocupación y polémica en la actualidad, debido a que es un hecho sin precedentes en la historia reciente del continente americano.

En este orden de ideas, el presente estudio terminará reconociendo las violaciones a los derechos humanos en el vecino país como consecuencia de la injerencia del Ejecutivo en las ramas del poder público, y las transgresiones a la estabilidad del poder judicial, a la vida, la integridad física, el debido proceso y la libertad de expresión. Similarmente, la desarmonía entre las instancias de poder del Gobierno y la Corte Interamericana de DD.HH. (CIDH), respecto a la interpretación de las normas internas y las supranacionales, que ha producido diversos impactos jurídicos y políticos que no solo son atribuibles al incumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, sino a las reformas internas de las instituciones, las normas, y a las decisiones de sus altos funcionarios para reacomodarse en el poder y deteriorar los canales claves en la construcción de su democracia.

La situación de Venezuela es cada vez más compleja por las tensiones políticas, el conflicto social y el deterioro de los derechos humanos. Por tanto, el estudio se encamina a elaborar un marco conceptual sobre la violación de los derechos humanos en relación con el caso venezolano; analizar e interpretar los precedentes de los órganos del sistema interamericano para la defensa de los DD.HH., los instrumentos y los límites de los órganos de dicho sistema, así como las consecuencias políticas en la opinión pública de las condenas del mismo.

Todo esto se estudia a la luz de las dinámicas internacionales que complican totalmente la problemática del rol y las posiciones de diferentes actores en la comunidad internacional, que ameritan ser analizadas para comprender el porqué de la continuación a las violaciones a los derechos humanos.

▲ **Marco conceptual y violación de los DD.HH. en relación con el caso venezolano**

El trabajo tiene como referente la teoría del conflicto, ya que los teóricos han venido orientando que para comprender plenamente la sociedad se deberá partir de los denominados procesos de conflicto, desacuerdos, desórdenes y hostilidades entre los grupos sociales. En este sentido, se deberá analizar las fuentes que generan tensión entre los grupos, las técnicas más utilizadas para el control de los conflictos sociales y los mecanismos mediante los cuales las personas dotadas con poder político, económico, y social, aumentan la influencia sobre todos aquellos sectores que aparecen como subalternos (Mercado y González, 2007), pues los fenómenos de conflicto social son una constante que está ocupando un espacio en todas las sociedades y los grupos de personas. En este sentido, los materialistas centran el esfuerzo en la denominada teoría del conflicto, que se dirige a explicar y comprender los procesos que tienen que ver con lo social, como la violencia, la lucha de contrarios y la hostilidad, procesos que de algún modo son necesarios para que se pueda hablar de orden.

De ahí que el postulado principal de la teoría del conflicto no es que la sociedad se halle en todo momento en conflicto, ya que cuando se evidencia la presencia de un conflicto es porque está ocurriendo un proceso de dominación y resistencia. En otras palabras, las tradiciones sociológicas cuando se refieren a conflictos no lo hacen única y exclusivamente para identificar una serie de eventos

dramáticos, sino que la perspectiva es mucho más amplia y comprende a toda la sociedad (Mercado y González, 2007).

Debido a ello, los sociólogos, por ejemplo, utilizan la perspectiva de la teoría del conflicto para referirse a la importancia que tienen las estructuras al interior de la sociedad y que hacen énfasis en la importancia social de las divisiones, y esencialmente de cuestiones como el poder, la desigualdad y la lucha por mejorar condiciones sociales. Por lo tanto, no hay que olvidarse que la sociedad se integra por grupos diferentes que promueven y persiguen sus propios intereses, de forma tal que la realidad de estos implica la constante posibilidad de tensiones políticas y conflictos donde unos se benefician más que otros. De modo que la teoría del conflicto también estudia las tensiones de carácter social que se llegasen a presentar entre el grupo dominante y el grupo de los dominados o desfavorecidos, con la intención de explicar cómo se establecen y se perpetúan esas relaciones de poder y de control (Mercado y González, 2007), pues las características y los elementos estructurales del fenómeno conflictivo conllevan a la aproximación a la denominada teoría del conflicto que orienta, explica y permite la comprensión cabal de las fuentes o los elementos que desencadenan las tensiones políticas y sociales y, por ende, el conflicto.

En este orden de ideas, la perspectiva teórica acerca de los conflictos intenta realizar entonces una aproximación de carácter básico, que ilustre y precise los elementos y los límites que pueda presentar un conflicto dado, ya que el conflicto y la lucha social son connaturales al hombre y son un elemento de la forma como se estructura la naturaleza de los grupos o sociedades.

Las fuentes de los conflictos aquí están determinadas por cinco elementos básicos para la vida de los hombres o bien para los procesos y relaciones de los grupos o sociedades: poder, necesidades, valores, intereses, percepción y comunicación. Cada uno de estos se sustenta de manera general en objetivos específicos, en creencias o en procesos comunicativos, de forma tal que los emanados del poder se sustentan en la capacidad de coacción y permiten incidir en algo o en alguien para lograr cierto objetivo; los emanados de las necesidades están determinados por la búsqueda y satisfacción de ciertos factores; los sustentados en los valores se encuentran determinados por creencias y valores; los sustentados en los intereses se hallan causados por ciertos objetivos que esperan ser cumplidos; y por último, los fundados en la comunicación y la

percepción se encuentran determinados por la expresiones e interpretaciones que acaban siendo mal percibidas (Mercado y González, 2007). Por tanto, no cabe duda de que las fuentes del conflicto social en Venezuela tienen una conexión con el poder, las necesidades, los valores, los intereses, la percepción y la comunicación; y se caracterizan por ser complejas y extensas, ya que cada relación o ambición humana puede llegar a producir un conflicto que afecta a los diversos grupos o sociedades.

Así, pues, las distintas formas de poder en el país vecino representan el centro de todos los tipos de tensiones políticas o conflictos, ya que el poder es el instrumento mediante el cual se consiguen diversos resultados, los que muchas veces son obstaculizados por variados factores que producen la necesidad de que los obstáculos sean enfrentados de alguna manera ya sea pacífica o violentamente, por lo que se entiende la forma de nacimiento de un tipo de conflicto político social, ya que el centro del conflicto está conformado por el poder y sus diversas formas en la medida que el concepto poder esté presente y de manera continua en las relaciones sociales.

El entendido es que cada conflicto puede ser caracterizado por medio de la identificación de redes, rasgos, conceptos, esquemas o estereotipos generales; por tanto, es posible crear patrones específicos para agrupar los diversos tipos de tensiones con el propósito de identificarlas teniendo en cuenta dos criterios: el único y el multidimensional. La clasificación por el criterio único se funda en definir o incluir a cada tipo de conflicto en una categoría específica; y la clasificación multidimensional, en definir o incluir cada tipo de conflicto en varias categorías. De modo que la teoría del conflicto termina siendo una excelente herramienta teórica y metodológica que permite delimitar las características y los procesos de las diferentes formas de conflictos que se producen entre los grupos o sociedades.

No en vano a la teoría del conflicto se le ha encargado de analizar y explicar cuestiones que tienen que ver con la lucha que adelantan los pueblos por el poder. Ya lo señalaba M. Weber citado por Mercado y González (2007): el fenómeno de conflicto no puede ser excluido de la vida social, pues la paz solo es un cambio en la forma del conflicto, por lo que teniendo en cuenta esto se pueden establecer diversas líneas temáticas actuales que la teoría del conflicto puede examinar.

En resumen, los postulados de la teoría del conflicto son un insumo importante para reflexionar sobre el fenómeno de violación masiva de los derechos humanos en la Nación venezolana, ya que existe la necesidad de hacer énfasis en los intereses académicos en el conflicto cuando éste se centre en: la desigualdad, el desorden, el ejercicio del poder, las formas de poder y control, los procesos de resistencia, las nuevas formas de existencia cultural, los derechos humanos y la democracia.

▲ Precedentes de los órganos del sistema interamericano para la defensa de los DD.HH.

El sistema interamericano de derechos humanos es un espacio regional constituido por los Estados que integran la organización de los Estados Americanos (OEA), cuya primordial función es velar por el respeto a la democracia, la protección y la realización de los derechos humanos en el continente. El sistema cuenta con dos instancias independientes y a su vez complementarias: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Ante la primera, toda persona puede presentar peticiones o quejas individuales sobre violaciones a los derechos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos o en otros instrumentos interamericanos; y ante la segunda, se somete el incumplimiento de los Estados a las recomendaciones contenidas en el informe emitido por el sistema interamericano.

La Corte IDH cuenta con dos funciones: una consultiva donde emite opiniones consultivas y otra contenciosa donde promueve la observancia y defensa de los derechos humanos, y actúa como órgano consultivo de la OEA en la materia. En cumplimiento de sus funciones, dispuso en su Opinión Consultiva No. 10/89 que:

Para estos Estados la Declaración Americana constituye en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización una fuente de obligaciones internacionales. [...] Pues a pesar de que la Declaración no sea un tratado, no lleva entonces a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos, ni que la Corte esté imposibilitada para interpretar en el marco de lo precedentemente expuesto. (CIDH, 14 de julio de 1989)

Pues la labor interpretativa que ejerce la Corte IDH ha permitido clarificar varios aspectos sobre la relación entre el derecho interno y el derecho internacional de los derechos humanos, específicamente respecto al alcance y a la naturaleza de las obligaciones contenidas en la Convención Americana, lo cual envuelve una tarea adicional a la de promover el respeto y la defensa de los derechos humanos en el continente, ya que como ha podido verse, el sistema interamericano de derechos humanos cuenta con un entramado de instrumentos, órganos y procedimientos, a través de los cuales ha sido posible garantizar y proteger la democracia y los derechos humanos y se ha enfatizado la labor de la Comisión Interamericana y de la Corte IDH en el trámite de peticiones individuales tendientes a determinar la responsabilidad de los Estados por la vulneración de los derechos humanos. Todo esto se expresa en los diversos informes sobre la situación de derechos humanos en el vecino país de Venezuela, con los que se ha dado especial énfasis al respeto a la democracia y a las libertades (CIDH, 2009).

Por tanto, un precedente es una fuente formal que origina derecho; consiste en que éste se derive, no de la ley aprobada por los órganos legislativos, sino por las soluciones que se adoptan ante determinados casos estudiados por tribunales competentes.

Los precedentes se remontan a la Novena Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá en 1948, donde el establecimiento del sistema interamericano de protección de derechos humanos entró en vigencia, y en la Convención Americana (Pacto de San José, Costa Rica, 1969), que entró en vigor en 1978, los cuales son importantes para la defensa de los derechos humanos y garantía para que dicha protección sea atendida por las autoridades de gobierno de los diversos países que integran el sistema interamericano.

Cuentan como precedentes las decisiones judiciales de la Corte IDH relacionadas con la denuncia a las violaciones a los derechos humanos. Así, un solo fallo de la Corte ha producido efecto no solo en el ordenamiento jurídico interno de los países, sino en la institucionalidad sobre el acceso a ciertos derechos conculcados, lo que ha permitido que cientos de casos más con características similares no lleguen a convertirse en violaciones a los derechos humanos, de modo que se ha beneficiado a la sociedad, la democracia y el Estado de Derecho. Tal es el caso de Perú (Bazán, 2011), donde la Corte IDH denunció varios cuestionamientos por violación de los derechos humanos; tensiones político sociales que

permitieron cierto desarrollo de la jurisprudencia y la doctrina ante el alcance del contenido de las denuncias y las respuestas de los gobiernos a sus fallos.

También, en el caso de Venezuela, sirven como precedente varios casos presentados a estudio de la Corte, en los que este alto tribunal internacional ha sentenciado y protegido derechos humanos que no han sido atendidos por parte del Gobierno, con el argumento de que estas decisiones internacionales violan el derecho interno de Venezuela (Márquez, 2014).

Además, hay que reiterar que las sentencias supranacionales han servido igualmente como precedente a la OEA para la aprobación de nuevas leyes modelo sobre ciertos derechos que se acogen en los países del continente, basándose en los criterios dados por la Corte IDH. En el mismo sentido, en varios países de la región se tienen en cuenta una serie de decisiones de la Corte IDH con las cuales se da acceso a los ciudadanos a cuestiones de interés público que antes les eran reservadas y se demuestra cómo un solo caso puede ir calando poco a poco en una Nación e ir cambiando el concepto de derecho; por ejemplo, la tarea en el control de convencionalidad que contrasta las normas internas con la jurisprudencia de la Corte IDH, en la jurisprudencia obligatoria y en los criterios de interpretación.

En Venezuela se han cometido múltiples abusos y violaciones a los derechos humanos en el contexto de las protestas antigubernamentales y esos hechos apuntan a la existencia de una política destinada a reprimir el disenso político e infundir temor en la población a fin de frenar las manifestaciones. El uso generalizado y sistemático de la fuerza excesiva durante los fenómenos de protesta y la detención arbitraria de manifestantes y presuntos opositores políticos, denotan que no se trata simplemente de actos ilegales o insubordinados de funcionarios aislados. Esto contrasta con algunas de las actuaciones y omisiones por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) del Estado venezolano, pues la ejecución de sentencias proferidas por la Corte IDH está en cabeza del Estado condenado, quien tiene la obligación de ejecutarlas de forma integral; sin embargo, la sala constitucional del TSJ de la Nación bolivariana ha declarado inejecutables algunas sentencias, argumentando la violación del ordenamiento jurídico interno y, por supuesto, la vulneración de la soberanía nacional. De esa forma desconoce los compromisos y obligaciones que Venezuela adquirió al suscribir o adherirse a los tratados de derechos humanos.

Igualmente, con el pronunciamiento del Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA) que reclama al TSJ por inacción ante

una demanda interpuesta en el año 2016, que solicitaba protección a los derechos a la salud y a la vida y reiteraba la situación de emergencia que está viviendo el país; la inacción supone el vencimiento de la fecha establecida en el artículo 151 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, la cual dispone que éste debe pronunciarse en un lapso de cinco días después de la admisión de la demanda (PROVEA, 23 de mayo de 2017). De manera similar, se ha advertido sobre el apoyo por parte de la Sala Constitucional de este organismo hacia las fuerzas de seguridad del Estado, en sus acciones represoras contra la ciudadanía (PROVEA, 19 de julio de 2017). Lo anterior da cuenta, en síntesis, de la ineeficacia del poder Judicial del mismo Estado venezolano en la protección y el amparo de los derechos de sus habitantes, lo cual supone la afectación directa a su bienestar y donde el Estado es responsable de dichas afectaciones.

Frente a lo anterior, la Comisión IDH ha comunicado explícitamente que el debilitamiento de la institucionalidad democrática y la situación de derechos humanos en Venezuela es fuente de gran preocupación, porque se les atribuye amplia responsabilidad al Gobierno y al Estado:

Las injerencias [de los poderes Ejecutivo y Judicial] en el órgano Legislativo condujeron hasta la alteración del orden constitucional con las Sentencias N° 155 y 156 emitidas por el TSJ el 28 y 29 de marzo de 2017, respectivamente, que contravinieron la separación de poderes, el principio de representación popular y las competencias que la Constitución confiere a cada órgano, garantía indispensable de un régimen democrático y del Estado de Derecho. [...] En efecto, la Asamblea Nacional, democráticamente elegida, ha sido seriamente impedida de ejercer sus funciones constitucionales por parte del TSJ. (CIDH, 2017, p. 253)

Pues a pesar de que la Comisión IDH se ha pronunciado en repetidas ocasiones ante la situación en Venezuela, ha brindado información clara sobre las violaciones a los derechos humanos y ha comunicado recomendaciones explícitas en los campos jurídico, administrativo, de seguridad ciudadana, político y de derechos humanos, tanto al Gobierno venezolano como a la comunidad internacional, en la necesidad de tomar medidas para la erradicación de la crisis, el papel del Estado venezolano en cabeza del presidente Nicolás Maduro ha mostrado que la continuación y la perpetuación de las violaciones a los derechos humanos persisten. Pero también, las recomendaciones que la CIDH ha brindado, donde se destacan algunas como revertir la decisión de retirarse de

la OEA, restablecer el orden constitucional otorgando especial énfasis a las garantías de división de poderes, garantizar el ejercicio de los derechos políticos a todos los venezolanos y permitir el monitoreo constante por parte de la Comisión frente a la situación de los derechos humanos (CIDH, 2017, pp. 255-256). De modo que lo anterior denota la necesidad de actuaciones y medidas rápidas y efectivas a la crisis que se está viviendo, considerando la urgencia que supone su continuo desarrollo y por lo cual atender las recomendaciones de la Comisión IDH es fundamental.

Aunado a esto, actualmente, el resultado más rotundo y negativo de las implicaciones de la situación doméstica venezolana es el impacto que ha tenido en toda la región, por medio del éxodo de migrantes. Lo anterior se enmarca en la situación crítica que impide el bienestar, el desarrollo y hasta la supervivencia de los ciudadanos. Cabe resaltar que “aproximadamente 5.000 mujeres, hombres y niñas/os salen cada día de Venezuela. 2,3 millones de venezolanos/as han dejado el país desde 2015, el 90% de los cuales han ido a otro país de América del Sur” (Amnistía Internacional, 2018a). Frente a esto, la Comisión IDH ha declarado que la migración forzada se encuentra enmarcada en los vacíos a la protección de los derechos de los venezolanos, donde hay obstáculos tales como expulsiones o deportaciones colectivas, amenazas a su vida e integridad personal, violencia sexual y de género, abusos y explotación, entre otros y frente a lo cual hace énfasis en la necesidad urgente de implementar una estrategia coordinada de alcance regional e internacional con enfoque en el cumplimiento de los derechos humanos (Resolución 2/18 CIDH, 2 de marzo de 2018).

En suma, el sistema interamericano ha estado presente en pronunciamientos sobre las violaciones a los derechos humanos y sus implicaciones, como lo es la crisis migratoria que azota a la región. Ha establecido que es fundamental la asistencia humanitaria a los venezolanos mediante actuaciones conjuntas que respondan a la magnitud de la problemática. Así las cosas, el sistema interamericano, específicamente a través de la CIDH, ha sido un actor clave en la denuncia de las violaciones a los derechos humanos en el vecino país, en el marco de la debilidad y la ineficacia del poder Judicial del Estado, que suponen transgresiones de los derechos a la vida, a la integridad física, al debido proceso y a la libertad de expresión (Nederr, 13 de septiembre de 2015). De esta forma, su actuación ha estado signada por la participación activa y la realización de recomendaciones y llamados urgentes a la comunidad internacional frente a la crisis.

▲ Instrumentos del sistema interamericano para la defensa de los DD.HH.

El sistema interamericano en el campo de las competencias toma en cuenta los siguientes criterios:

- a. Competencia *rationemateriae*: la Comisión debe observar que los hechos denunciados hagan referencia al presunto quebrantamiento de los derechos consagrados en la Convención Americana y en la Declaración Americana, y en los demás tratados del sistema interamericano consagrados en el artículo 23 del Reglamento.
- b. Competencia *rationetemporis*: la Comisión debe corroborar que las presuntas violaciones hayan pasado con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Convención Americana en el Estado denunciado, o del correspondiente tratado que haya sido solicitado en la denuncia. Siguiendo la jurisprudencia de la Corte IDH, la Comisión puede conocer de aquellos casos donde la vulneración de los derechos humanos permanece en el tiempo, tal como ocurre en los casos de desaparición forzada.
- c. Competencia *rationepersonae*: en lo que concierne al denunciante, la Comisión debe comprobar que se cumplan los presupuestos del artículo 44 de la Convención, en otras palabras, que se trate de una persona, un grupo de personas o entidad no gubernamental registrada en uno o más Estados miembros de la OEA, sin importar que sean las presuntas víctimas. Además, debe verificarse que se identifique al Estado denunciado, así como a las presuntas víctimas, esclareciendo que sólo las personas naturales pueden acreditarse como víctimas en el sistema interamericano, más no las personas jurídicas. En este sentido, la Comisión ha considerado que "corresponde declarar la admisibilidad de la petición con respecto a aquellas víctimas debidamente individualizadas, identificadas y determinadas". También ha determinado que debe haber cierta elasticidad en la identificación de las víctimas, de tal suerte que de no encontrarse plenamente individualizadas, sí puedan ser determinadas a través de la prueba aportada por las partes en la fase de fondo.
- d. Competencia *rationeloci*: la Comisión debe inspeccionar las alegadas violaciones a los derechos humanos que hayan ocurrido en el territorio del Estado denunciado. (Arias y Villareal, s.f.).

Así entonces, el Sistema Interamericano ha jugado un papel primordial en la protección y promoción de los derechos humanos. Esto ha sido posible gracias a la consolidación de un marco normativo de derechos humanos ratificado por los Estados y vinculante para las Naciones en el continente americano. Dicho de otro modo, la referencia es al proceso que establece obligaciones vinculantes para los gobiernos cuando suscriben un tratado, lo cual es resultado de que los Estados tienen, en primer lugar, la intención de someter el tratado a un análisis nacional y, posteriormente, a tomar en consideración su ratificación; y en el mismo sentido ocurre con la consecuente creación de órganos encargados de velar por su garantía, y la formulación de procedimientos específicos que permitan vigilar y calificar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones adquiridas por los Estados (Arias, y Villareal, s.f.). En este orden de ideas, el caso de Venezuela supone que la violación a los derechos humanos, de cualquier manera, será una fuente de alarma y problemática para la comunidad internacional, debido a la institucionalidad y las implicaciones que supone faltar a lo que plantea estrictamente el sistema interamericano.

En San José, Costa Rica, en 1969, se promovió la importancia de exponer un instrumento con fuerza vinculante para hacer exigibles las obligaciones en materia de derechos humanos a los Estados y ello derivó en la suscripción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El preámbulo de este cuerpo normativo contiene y ratifica el espíritu de los Estados americanos por asegurar en el continente las instituciones democráticas que incluyen libertad personal, justicia social y derechos esenciales consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADH), en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los principios de la Carta de la OEA (Arias y Villareal, s.f.). Esta Convención hace referencia a los deberes de los Estados y los derechos de los protegidos, que se encuentran consagrados en los aspectos más relevantes de la Conferencia Americana y en los informes de la Corte IDH que sirven como sustento para realizar recomendaciones generales o particulares a cada Estado.

Por tanto, es acertado entonces resaltar que la Carta de la OEA y la Declaración Americana adoptada meses antes de la Declaración Universal de Derechos Humanos fueron documentos que se convirtieron en insumos relevantes para el posterior surgimiento de los órganos de amparo de los derechos humanos, que a la vez proporcionaron relevancia a la protección internacional de estos

derechos por parte de los Estados americanos (Estarita, 2016, p. 27). Pero aun así, pese a las importantes discusiones que rondaron a las obligaciones en materia de derechos humanos, esta Declaración no fue aceptada como un cuerpo que produjera efectos vinculantes para los Estados en ese tiempo, sino que fue consagrada como una declaración que definía los medios para fortalecer el compromiso de los Estados con los derechos y libertades individuales y sociales; por este motivo, hubo la necesidad de que posteriormente se adicionara en la Convención Americana.

De conformidad con lo anterior, el proceso de retiro de Venezuela de la Convención Americana en abril de 2017, no deja en el vacío la protección de los derechos humanos, puesto que el sistema interamericano, la OEA y la ONU, continúan protegiendo los derechos humanos. Esto debido a que la Corte IDH cesa en su tarea de conocer violaciones a partir la fecha en que cobra efecto el retiro; es decir, dos años después de anunciado el retiro, conforme al artículo 143 de la Carta de la OEA (1948), y por lo cual se puede ver que estos dos años aún no han sido completados para establecer el retiro formal de Venezuela. No obstante, lo fundamental de este punto es resaltar que la Comisión continúa con competencia para denunciar las violaciones a los derechos humanos y lo podrá hacer en su tarea de protección de esos derechos (Arias y Villareal, s.f.). Las denuncias por parte de la Comisión IDH son relevantes al considerar el deterioro de la imagen del Estado venezolano, deterioro que cada vez se acrecienta en mayor grado.

El retiro de Venezuela, en todo caso, no implica tampoco que la Corte IDH no pueda emitir fallos sobre casos que ya le han sido remitidos o que no pueda recibir nuevas demandas sobre violaciones ocurridas mientras el país fue parte de la Convención, ya que el sistema funciona con base en los compromisos que los Estados asumen en representación de sus pueblos y sus ciudadanos para autocomrometerse a defender los derechos humanos. Lo anterior se sustenta en lo estipulado en el artículo 143 de la Carta de la OEA (1948), donde se establece que ésta podrá ser denunciada por cualquiera de los Estados miembros y que transcurridos dos años a partir de la fecha cuando la Secretaría General reciba una notificación de denuncia, la Carta cesará en sus efectos respecto del Estado denunciante y éste quedará desligado de la Organización después de haber cumplido con las obligaciones emanadas de la misma.

En síntesis, para cumplir con la protección de los derechos humanos en el vecino país hay otros instrumentos, como la Convención Americana sobre Desaparición Forzada, la Convención contra Toda Forma de Discriminación de la Mujer y el Pacto de San Salvador. Aquellos instrumentos cumplen también la funcionalidad de enfrentar lo ocurrido aquí, que tiene que ver con que el Gobierno venezolano percibe en la Comisión y en la Corte IDH adversarios políticos sin entender que el tema de los derechos humanos va mucho más allá de una cuestión jurídica, que son inherentes a la persona humana y, por tanto, el sistema que busque proteger a los individuos frente al Estado tiene que ser supranacional para ser efectivo, de modo que la supervisión internacional es una consecuencia lógica del derecho internacional de los derechos humanos.

▲ Límites de los órganos del sistema interamericano en la defensa y la protección de los DD.HH.

Para los efectos de abordar esta cuestión del margen nacional de apreciación, se tendrá en cuenta la existencia de dos órdenes: el interno y el internacional. El primero podría ser definido como aquel que permite el diálogo entre el derecho interno y el derecho internacional a partir de principios fundadores que el Estado adecúa dentro de su ordenamiento. En cuanto al segundo, la situación es diferente, el Estado se ve confrontado a la aparición de la jurisdicción internacional que surge por la acción de los denunciantes de violaciones de derechos humanos, que activan los tribunales regionales que protegen de forma subsidiaria estos derechos a través del principio de proporcionalidad, con el cual se determinan la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad, en sentido estricto de las medidas de restricción tomadas por parte del Estado (Barbosa, 2011).

De hecho, la ausencia de consenso entre los Estados sobre temas sensibles en derechos humanos ha llevado a que la Comisión IDH evidencie la imposibilidad de definición en la interpretación y la aplicación de algunos derechos, y proceda al reconocimiento del principio de deferencia³ hacia las autoridades nacionales.

³ Es un principio que se articula a partir de diversas claves de bóveda tales como la autonomía del legislador, la legitimidad del parlamento, la separación de funciones públicas y las reglas constitucionales que regulan el proceso legislativo, todas las cuales se manifiestan como expresión del citado principio.

Ante ese evento, los mismos tribunales regionales, a través de su jurisprudencia y las normas contenidas en los tratados de derechos humanos, han formulado límites para impedir que esta doctrina sea traída de forma excesiva por parte de los Estados.

Por tanto, los límites intrínsecos al margen nacional de apreciación se determinan a través de las obligaciones generales y los deberes de adaptación de las disposiciones estatales cuando se firman y ratifican los tratados, en particular como ha sido el caso de los condicionamientos percibidos dentro de los derechos consagrados en la Convención Americana. Entonces no hay duda de que al momento de firmar y ratificar un tratado sobre derechos humanos, los Estados se comprometen a respetarlo y a garantizar en sus jurisdicciones los derechos y libertades consagrados en dicho tratado (Barbosa, 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, las obligaciones generales que adquieren los Estados al firmar y ratificar una convención limitan su margen nacional de apreciación, lo cual impide que puedan aprovechar la falta de consenso entre los diferentes Estados sobre casos específicos nacidos en el ámbito de la interpretación y la aplicación de los derechos humanos. Los Estados, al comprometerse a respetar un cuerpo normativo, no solo se encuentran sometidos a unas obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos, sino que también deben velar por el respeto de cada uno de esos derechos contenidos en el citado instrumento⁴.

En cuanto a las suspensiones de garantías, la Convención Americana prevé cláusulas limitativas de los derechos contenidos en esos documentos, asimismo en cuanto a los límites extrínsecos en donde la intervención internacional se hace mediante el principio de proporcionalidad. En otras palabras, el uso de la proporcionalidad como principio de corrección funcional de la jurisprudencia internacional de los derechos humanos se dispuso para hacer frente a los vacíos interpretativos dejados por otros métodos hermenéuticos como el literal, el sistemático o el objetivo, que no dan cuenta de la complejidad interpretativa que sale del estudio de los derechos humanos. Así pues, en el sistema interamericano

⁴ Aquí también se hace la reflexión y se expone el desarrollo jurisprudencial del sistema interamericano de protección en materia de reparación de víctimas. Esta importante doctrina ha logrado tener influencia sobre varios ordenamientos jurídicos de los Estados partes dentro del sistema, de tal suerte que se propende aplicar los criterios utilizados por la jurisprudencia constante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

este principio de proporcionalidad se ha aplicado como punto de contacto entre el control judicial y el margen de apreciación nacional (Barbosa, 2011).

En resumen, los límites de los órganos del sistema interamericano han sido impuestos por los mismos tribunales regionales en la jurisprudencia y en los tratados internacionales de derechos humanos. Algunos de estos tribunales son, por mencionar algunos ejemplos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal Africano de Derechos Humanos. Dichos límites han sido impuestos cuando los tribunales han adoptado como criterio en la interpretación y la aplicación de normas de derechos humanos, la doctrina del margen nacional de apreciación, lo cual ya ha sido una cuestión constatada en Venezuela.

▲ **Consecuencias políticas en la opinión pública de las condenas del sistema interamericano para la defensa de los DD.HH.**

A través de algunos ejemplos de violaciones a los derechos humanos en la región, se ve el impacto jurídico y político que pueden tener las sentencias de la Corte IDH, donde muchos de los pronunciamientos de la Comisión y las decisiones de la Corte han impactado en temas como delimitación de propiedad comunitaria indígena, masacres, autoamnistías, reformas constitucionales, libertad de pensamiento y expresión, derechos de la mujer, jurisdicción militar y desaparición forzada de personas, entre otros.

Dichos pronunciamientos, con el paso de los años, han influenciado la jurisprudencia de la Corte y la han estimulado, debido a que el número de casos que se somete a ella ha venido aumentando y, desde luego, las tensiones políticas, de forma tal que los distintos y nuevos temas que en la actualidad aborda la Corte le han facilitado a su jurisprudencia tener una trascendencia jurídica y política aún mayor. Sin embargo, esto ha sido influjo de la tradición y el otro significado se refiere a la aplicación de la jurisprudencia por parte de los órganos judiciales de los países que integran el sistema de derechos humanos, así como de sus operadores de justicia.

Aquí se considera esencial el control de convencionalidad por parte de los tribunales nacionales con el fin de dar plena aplicación a la jurisprudencia de la Corte

Interamericana. Por tanto, el control de convencionalidad reside en el ejercicio o mecanismo de comparación entre el derecho interno y el derecho supranacional realizado por los tribunales nacionales, o bien por la Corte Interamericana con la intención de darle el efecto útil a las normas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la jurisprudencia de la Corte IDH en los casos precisos (Monge, 2011).

Todo esto en el entendido de que el sistema interamericano de derechos humanos está integrado por un cuerpo normativo que vela y promueve la democracia en la región y que en la actualidad es de suma importancia crear las condiciones no solo para el fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos, sino de la propia sociedad civil. De igual forma lo concierne a la promoción del Estado de derecho, el régimen de libertades y la imperante necesidad de crear instituciones democráticas, organismos, mecanismos y una cultura en pro de la garantía y la protección de los derechos humanos.

Sin embargo, la gran paradoja en el vecino país estriba en que si bien es cierto que el liderazgo proyectado por el presidente Chávez incorporó una serie de derechos y garantías con rango constitucional, no es menos cierto que los mismos derechos se violan e irrespetan de forma continua por parte del Estado y el gobierno actual (represión, encarcelamiento, ajusticiamiento, inseguridad ciudadana, falta de alimentos y de medicamentos, etcétera), lo cual aleja la democracia que constituye un ideal que pretende la libertad y la igualdad de los seres humanos, haciéndose efectiva en la práctica por medio de un conjunto de normas e instituciones específicas que dan origen a los modernos sistemas políticos democráticos.

Pero aun así se puede observar una situación paradójica donde la aparente fortaleza exterior de la democracia contrasta con la languidez y la debilidad interna de los actuales sistemas políticos democráticos en América Latina. De este modo, si bien la democracia como régimen y ordenamiento político al igual que como ideal de libertad e igualdad de los ciudadanos se presenta en estos días como un valor aceptado, integrante de la cultura política y del imaginario colectivo, también los anhelos y promesas de la democracia en América Latina chocan y se contradicen con la realidad: por ejemplo, el deterioro de los niveles de vida y de ciudadanía, ya que la democracia de los países centrales no es la misma de los países de la periferia.

Aquí el entendido es que la democracia no es un mero conjunto de técnicas, de mecanismos y de estructuras, sino que exige un comportamiento ético, ya que ésta prospera cuando el discurso público sobre sus fines se desarrolla sin hipocresías, sin manipulaciones y sin concesiones (Rivas, 2008). En cierta medida la democracia remotamente deja de ser un régimen político caracterizado por la impotencia, replegado sobre sí mismo, privado de encanto, y es, por el contrario, un régimen político capaz de renovarse y adaptarse, y exigente con sus ciudadanos y gobernantes.

Por tanto, la insatisfacción que hoy se percibe en los ciudadanos y en la sociedad venezolana tiene su explicación y origen en los denominados ofrecimientos incumplidos por la democracia⁵ (Rivas, 2008). Esto ha sido una de las mayores perturbaciones de casi toda la región latinoamericana y particularmente del vecino país, en donde lamentablemente el rol desempeñado por una élite dirigente es fundamentalmente precario e ineficiente en la dirección de los procesos económicos y políticos, que junto a otros factores y variables de tipo organizativo y funcional, con bajo nivel de desempeño tanto de las clases dirigentes como de los partidos políticos, terminan produciendo situaciones de deterioro del armazón institucional⁶.

⁵ La insatisfacción global se percibe con mucha más fuerza desde que terminaron las protestas masivas en julio de 2017, un mayor número de Estados y organizaciones multilaterales han expresado su preocupación por la situación humanitaria y relativa a los derechos humanos en el país, como el Grupo de Lima, la Alta Representante de la Unión Europea y el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Además, Canadá, la Unión Europea, Panamá, Suiza y los Estados Unidos de América habían impuesto sanciones contra 91 funcionarios y figuras prominentes de la República Bolivariana de Venezuela, incluidas la prohibición de viajar a sus países y la congelación de activos. En algunos casos, el motivo de las sanciones se basó en la presunta responsabilidad de estas personas con respecto a violaciones graves de los derechos humanos. Las sanciones de la Unión Europea y de Suiza también comprendieron un embargo de armas y materiales que podrían ser utilizados con fines de represión (Naciones Unidas, 2018).

⁶ El informe de Naciones Unidas (2018) relaciona ejemplos de la crisis política e institucional y hace énfasis en: la erosión del Estado de derecho que se aceleró desde agosto de 2017 a medida que el Gobierno desmantelaba aún más los controles y contrapesos institucionales esenciales para intentar mantener el sistema democrático; la ausencia de financiamiento alguno a la Asamblea Nacional desde agosto de 2016; el decreto promulgado el 8 de agosto de 2017, mediante el que todos los poderes del Estado se hallan ahora supeditados a la Asamblea Nacional Constituyente y a sus decisiones; las disposiciones de la Constitución que solo siguen siendo válidas si no contradicen los actos legislativos aprobados por la Asamblea Constituyente, lo cual infringe el principio fundamental de legalidad; el nombramiento de los altos funcionarios del Estado por la Asamblea Constituyente, como el Fiscal General y el Defensor del Pueblo; el llamamiento a la celebración de elecciones presidenciales anticipadas, haciendo caso omiso de los procedimientos establecidos por la Constitución; y en que el Presidente no sometió a la aprobación de la Asamblea Nacional su propuesta presupuestaria para 2018, tal como se prescribe en la Constitución.

En relación con lo anterior, hay que afirmar que es en el marco de las dinámicas internacionales que debe apreciarse la influencia de esta crisis democrática que está atravesando Venezuela. Lo dicho guarda consonancia con el nuevo orden mundial al que América Latina hace frente, permeado por las dinámicas de la globalización y el multilateralismo (Serbin, 2018).

La transición del orden mundial se caracteriza por la emergencia de nuevos actores así como por la crisis de la globalización, componentes ambos que acompañan lo que está ocurriendo en el vecino país. Se aprecia que el multilateralismo no ha representado la efectividad ni la influencia que se esperaba, sino que ha respondido a seguir las dinámicas propias del nuevo orden mundial. En América Latina, se han presentado fragmentaciones como resultado de todo lo mencionado y la influencia de los nuevos actores que protagonizan la esfera de este orden mundial que ha sido fundamental para la configuración de lo que ha estado dinamizando la región (Serbin, 2018).

En este orden de ideas, el papel y la influencia de la proyección de China en el continente es un aspecto clave, sobre todo en relación con la crisis venezolana. Debe destacarse que al pensar en la crisis socioeconómica que enfrenta Venezuela con las perspectivas de las relaciones con el gigante asiático, la deuda juega un papel muy relevante. La deuda venezolana alcanza los 138 billones de dólares, de los cuales 65 son con China y, por consiguiente, ello determina los lineamientos para lo que ha venido ocurriendo con la influencia china (Márquez, 2017, p. 459). Esto debido a que el escenario más probable es uno donde el régimen de Maduro continuará solicitando préstamos a China en un intento de controlar la crisis socioeconómica y donde el hegemonía asiática seguirá guiándose por el interés estratégico, concediendo los préstamos y cobrando a través del petróleo o firmando convenios que le garanticen acceso a minerales (Márquez, 2017, p. 459). De esta forma, el papel de China en la crisis se basa en el seguimiento y la consecución de intereses individuales del Estado asiático, los cuales alcanza con medios financieros –deuda– y de recursos –petróleo–, en el contexto de las necesidades de Venezuela y donde el vecino país debe recurrir a estas medidas con el gigante asiático.

La influencia de intereses que tiene China en Venezuela forma parte del andamiaje internacional que ha posibilitado que la crisis venezolana siga en vigencia, de modo que las violaciones a los derechos humanos también siguen esta

línea en tanto que son consecuencia de la crisis y las implicaciones del régimen actual. Asimismo, debe destacarse que en términos estratégicos el interés de China es individual, es decir que no guarda relación de tipo altruista en la crisis venezolana. Esto supone que la situación de DD.HH. en Venezuela no es un asunto importante ni funcional para los intereses estratégicos de China, en torno a su rol de actor que recibe beneficios materiales en el contexto de la crisis. De modo que el prolongamiento de la situación venezolana supone la continuación del rol de China bajo sus propios intereses en las relaciones, dejando de lado las afectaciones a la población y las violaciones a los DD.HH. que se desprenden de la crisis actual.

Ahora bien, la relación entre el sistema interamericano y el sistema de la comunidad internacional en su conjunto se ampara al considerar la configuración de esta relación en el marco de su estrecho ligamiento, tal como lo considera la teoría de la interdependencia compleja, donde la estrategia política implica que la acción de actores estatales o no estatales va a imponer costos en otros y cuyo punto central radica en que el poder está enmarcado en la relación entre patrones de interdependencia y patrones de potenciales recursos de poder (Keohane y Nye, 1987, p. 730). Por tanto, los precedentes, alcances y posibilidades del sistema interamericano no pueden ser analizados sin tener en cuenta el orden internacional vigente que impera, en el que el papel de las hegemonías cumple un rol importante, tal como es el caso del gigante asiático.

En síntesis, los casos analizados no revelan exactamente que se haya dinamizado en Venezuela una política de Estado dirigida a promover violaciones generalizadas de derechos humanos, aunque sí parece vivirse ante una impunidad de carácter endémico que ha prevalecido bajo la omisión de las obligaciones internacionales de garantizar los derechos humanos, debido a que las violaciones a derechos humanos que han dado lugar a la intervención de la Corte IDH son muestras de la fragilidad del Estado de derecho y de la ineficiencia de los tribunales y órganos estatales, que no han juzgado acuciosamente en la mayoría de los casos de violaciones a los derechos humanos.

A pesar de ello, la tensión entre las instancias de poder del Gobierno venezolano y la CIDH ha producido diversos impactos políticos que no solo son atribuibles al incumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, sino a las reformas internas de las instituciones y las normas, y a las decisiones de altos funcionarios

del Estado para reacomodarse en el poder y deteriorar los canales claves en la construcción de su democracia.

Esto es lo que se interpreta a partir de los reclamos de la Comisión IDH al reprobar en varias oportunidades las decisiones adoptadas por el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Esos fallos del poder venezolano han constituido una usurpación de las funciones del Legislativo por parte de los poderes Judicial y Ejecutivo, así como una supresión de facto del voto popular mediante el cual son elegidos los diputados de la Asamblea Nacional.

Aquí se traslucen que Ejecutivo y Judicial se arrogaron la competencia del poder Legislativo y se decidió que dichas competencias serán ejercidas directamente por la Sala Constitucional o por el órgano que dicha sala establezca. Asimismo, se han establecido otras afectaciones al funcionamiento de un Legislativo independiente, pues no se tiene duda de que esto constituye una grave injerencia del poder Judicial en la Asamblea Nacional, por lo que se ha presionado al vecino país a restablecer la independencia y la separación de los poderes.

Todo esto como consecuencia de las amplísimas atribuciones por parte del poder Ejecutivo que produjeron alteración e hicieron que la Comisión IDH expresara su absoluta preocupación ante las decisiones mediante las cuales el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela asumió funciones y decisiones sobre asuntos políticos y legislativos ajenos a la función judicial, lo que afecta el rol de la Asamblea Nacional y su representación popular.

Estos hechos no presentan duda del riesgo para la vigencia de los derechos humanos y principios democráticos básicos por la concentración de poder en el Ejecutivo y el Judicial y la vulneración del principio de separación de poderes en un sistema democrático. En igual forma, hay que decirlo, se hace uso del derecho penal, del delito tipificado como traición a la patria, como un medio para silenciar, intimidar y criminalizar la crítica al Gobierno realizada por los ciudadanos y los mismos diputados de la Asamblea Nacional.

Por tanto, la Comisión IDH ha establecido repetidamente que existe una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado, de forma tal que se insiste en la necesidad de garantizar a la ciudadanía y a los grupos políticos organizados, los derechos a la participación política y a libertad de expresión sin temor

a represalias, consintiendo y fomentando un debate público plural, amplio y vigoroso.

Por esto, la relación entre derechos humanos, derechos políticos y democracia ha quedado forjada en la Carta Democrática Interamericana, donde se señala que son “elementos esenciales de la democracia representativa”, entre otros: el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas, basadas en el sufragio universal, y el secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

De ahí que la Comisión IDH haya urgido al Gobierno venezolano a respetar la separación de poderes, el principio de representación popular y las competencias que la Constitución confiere a cada órgano, garantías indispensables de un régimen democrático y del Estado de Derecho. En particular, la Comisión presiona al Estado a cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, respetar y garantizar el funcionamiento independiente de los poderes públicos y la participación en la vida política del país de todos los sectores políticos.

▲ Conclusiones

- Las competencias del sistema interamericano para la defensa de los derechos humanos ante el retiro de Venezuela de la Convención Americana no deja en el vacío la protección de los derechos humanos, puesto que el sistema interamericano, la OEA y la ONU, continúan protegiendo los derechos humanos en el vecino país. Pero también la Comisión IDH ha establecido repetidamente que existe una relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos y el concepto de democracia como forma de organización del Estado, de forma tal que insiste en la necesidad de garantizar a la ciudadanía y a los grupos políticos organizados, los derechos a la participación política y a libertad de expresión sin temor a represalias. Además, para cumplir con la protección de los derechos humanos hay otros instrumentos más allá del sistema interamericano,

como la Convención Americana sobre Desaparición Forzada, la Convención contra Toda Forma de Discriminación de la Mujer y el Pacto de San Salvador.

- En cuanto a los precedentes, un solo fallo ha producido efecto no solo en el ordenamiento jurídico interno de los países sino en la institucionalidad sobre el acceso a ciertos derechos conculcados, lo que ha permitido que cientos de casos más con características similares no lleguen a convertirse en violaciones a los derechos humanos, lo cual beneficia a la sociedad, a la democracia y al Estado de Derecho, como en el caso de Perú.
- Los límites de los órganos del sistema interamericano son intrínsecos y extrínsecos y se tienen en cuenta en los fallos de la Corte IDH; los han impuesto los mismos tribunales regionales —como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal africano de Derechos Humanos— por medio de los tratados internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia, cuando han adoptado criterios en la interpretación y la aplicación de esos instrumentos de conformidad con la doctrina del margen nacional de apreciación, que consiste en esa prioridad de diálogo entre el derecho interno y el derecho internacional, a partir de principios fundadores que el Estado debe adecuar dentro de su ordenamiento interno. Asimismo, la aparición de la jurisdicción internacional originada por la acción de los denunciantes de violaciones de derechos humanos y que confronta al Estado. De hecho, la ausencia de un consenso entre los Estados sobre temas sensibles en derechos humanos ha llevado a que la Comisión IDH evidencie la imposibilidad de la interpretación y la aplicación de normas que garantizan algunos derechos, y en su defecto proceda al reconocimiento del principio de deferencia hacia las autoridades nacionales siempre y cuando el propósito sea la protección de los derechos humanos.
- La crisis venezolana y las actuaciones por parte del sistema interamericano deben ser analizadas teniendo en cuenta el contexto del sistema internacional, donde es menester recalcar la influencia de los Estados que controlan la hegemonía internacional, como China.

- Las consecuencias políticas son de distinto orden: administrativas, legislativas, económicas y judiciales. Si bien es cierto que los casos analizados no revelan exactamente que se haya dinamizado en Venezuela una política de Estado dirigida a promover violaciones generalizadas de derechos humanos, sí parece vivirse ante una impunidad de carácter endémico, que ha prevalecido bajo la omisión de las obligaciones internacionales de garantizar los derechos humanos en esa Nación. Todo ello debido a que las violaciones a derechos humanos que han dado lugar a la intervención de la Corte IDH son muestras de la fragilidad del Estado de derecho y de la ineficiencia de los tribunales y órganos estatales, que no han juzgado acuusosamente en la mayoría de los casos de violaciones a los derechos humanos. A pesar de ello, la tensión entre las instancias de poder del gobierno venezolano y la Comisión IDH ha producido diversos impactos políticos que no solo son atribuibles al incumplimiento de las sentencias de la Corte IDH, sino a las reformas internas de las instituciones y las normas, y a las decisiones de altos funcionarios del Estado venezolano para reacomodarse en el poder y deteriorar los canales claves en la construcción de su democracia. Es lo que se interpreta a partir de los reclamos del sistema interamericano de derechos humanos, al reprobar en varias oportunidades las decisiones adoptadas por el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, pues se evidencia que aquí existe una usurpación de las funciones del poder Legislativo por parte de los poderes Judicial y Ejecutivo, así como una supresión de facto del voto popular mediante el cual son elegidos los diputados de la Asamblea Nacional. Tales hechos presentan un riesgo para la vigencia de los derechos humanos y los principios democráticos básicos, por la concentración de poder en el Ejecutivo y el Judicial y la vulneración del principio de separación de poderes en un sistema democrático

▲ Recomendaciones

1. Al Gobierno venezolano, el cambio de rumbo de sus actuaciones jurídico políticas de conformidad con el sistema interamericano de derechos

humanos, más específicamente, a través del respeto a las libertades individuales y las garantías que debe proveer el Estado en el cumplimiento de los derechos fundamentales como parte del pináculo de su razón de ser. Esto en el entendido de que la Convención Americana prevé la expresión de la voluntad de los Estados como un hecho que es irrenunciable en la protección de los derechos humanos, y que sirve en la consideración de la dignidad humana y la construcción de la democracia. Se invita a que no se soslaye la tradición de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, específicamente la doctrina y la jurisprudencia de la Corte IDH, a que se conceda acceso directo y sin restricciones al Consejo de Derechos Humanos de la ONU a fin de que lleve a cabo una evaluación integral sobre la situación los derechos humanos, así como a explorar las posibilidades de cooperación técnica. Lo anterior debe realizarse a la luz del carácter vinculante que plantea el andamiaje del sistema interamericano para la defensa de los derechos humanos, en el cual, así se denuncie la Carta de la OEA, la protección y la defensa hacia estos últimos no cesará.

2. Al Estado, las instituciones y las autoridades de Venezuela, acatar los pronunciamientos de la Comisión IDH frente a la crisis en su totalidad y específicamente en lo que respecta a las actuaciones del régimen de Nicolás Maduro. Por consiguiente, es clave que las medidas frente a la crisis se tomen mediante un enfoque regional y global, ya que la magnitud de la misma amerita y requiere acciones efectivas en el marco de una respuesta multilateral.
3. A las fuerzas de seguridad del Estado, en cabeza de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y la Policía Nacional Bolivariana, tomar medidas inmediatas para detener el uso excesivo de la fuerza e impedir otras violaciones de derechos humanos durante todo tipo de operaciones de seguridad ciudadana, incluso cooperando plenamente para llevar a los presuntos responsables ante la justicia.
4. Al Ministerio Público, a reestablecer la Unidad Criminalística Contra la Vulneración de los Derechos Fundamentales, a fin de recobrar su capacidad de conducir investigaciones independientes en los casos que presuntamente involucren a las fuerzas de seguridad.

5. Al Gobierno y a los altos funcionarios del Estado, tales como el presidente Nicolás Maduro y la vicepresidenta Delcy Rodríguez, a conducir un nuevo proceso de selección para designar al Fiscal General y al Defensor del Pueblo, de acuerdo con la Constitución, con lo que plantee la Asamblea Nacional al respecto –como órgano designado para elegir al Fiscal General–, las leyes de la República Bolivariana de Venezuela y los estándares internacionales. En esta misma línea, reformular las políticas destinadas a abordar el alto nivel de criminalidad en el país, adoptando un enfoque basado en derechos humanos; presentar un plan con un cronograma preciso para poner fin a la participación de las Fuerzas Militares en las funciones de seguridad pública y desmilitarizar las agencias policiales; y abstenerse de interferir en la independencia del poder Judicial y tomar medidas para restaurar la independencia del sistema de justicia.

► Referencias

- Amnistía Internacional. (2018a). *Esto no es vida. Seguridad ciudadana y derecho a la vida en Venezuela. Informe anual*. Recuperado desde: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5389752018SPANISH.PDF>.
- Amnistía Internacional. (2018b). *Informe 2017/18, la situación de los derechos humanos en el mundo*. Recuperado desde: <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/SPANISH-Annual-Report-Amnesty-International-EMBARGOED-22-Feb-2018.pdf>.
- Arias, F. y Villareal, G. (s.f.). *Sistema interamericano de derechos humanos. Protección multinivel de derechos humanos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Barbosa, F. (2011). Los límites a la doctrina del margen nacional de apreciación en el Tribunal Europeo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos: intervención judicial en torno a ciertos derechos de las minorías étnicas y culturales. *Revista Derecho del Estado*, 26, 107-135.
- Bazán, I. (2011). *El impacto de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos humanos en el Perú. Una evaluación preliminar*. Recuperado desde: www.ubo.cl>icsyc>ART.9-BAZAN.pdf.
- BBC Mundo. (8 de agosto de 2017). *El Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU acusa a Venezuela de "uso excesivo de la fuerza"*. Recuperado desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40862113>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2009). *Informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela de 2009*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2017). *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de país*. Recuperado desde: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2 de marzo de 2018). *Resolución 2/18 - Migración forzada de personas venezolanas*. Recuperado desde: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH. (14 de julio de 1989). *Opinión Consultiva OC-10. Interpretación de la Declaración Americana*. Recuperado desde: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1263.pdf>.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (3 de septiembre de 2018). *Discurso inaugural de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet*. Recuperado desde: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=23518&LangID=S>.
- Estarita, S. (2016). *El sistema interamericano de protección de derechos humanos*. Bogotá: Editorial Ibáñez.
- Keohane, R. y Nye, J. (1987). Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, (41)4, 725-753.
- Márquez, C. (2014). La denuncia de la Convención Americana sobre derechos humanos y otros casos paradigmáticos. Los precedentes de Trinidad y Tobago, Perú y Venezuela. *Cuestiones Jurídicas*, (VII)1, 27-56. Recuperado desde: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=127532358006>.
- Márquez, M. (2017). Las perspectivas de las relaciones chino-venezolanas ante la crisis del modelo político-económico de Venezuela. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 447-468). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana y Konrad Adenauer Stiftung en Colombia.
- Mercado, A. y González, G. (2007). La teoría del conflicto en la sociedad contemporánea. *Espacios Públicos*, (11)21, 196-21. Recuperado desde: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67602111.pdf>.
- Monge, A. (2011). La Corte Interamericana de Derechos Humanos y el impacto de su jurisprudencia en materia de reparaciones. *Justicia*, 19, 132-150.
- Nederr, S. (13 de septiembre de 2015). Venezuela no ha acatado 17 fallos de la Corte IDH. *Diario Las Américas*. Recuperado desde: <https://www.diariolasamericas.com/venezuela-no-ha-acatado-17-fallos-la-corte-idh-n3335601>.
- Organización de Estados Americanos, OEA. (1948). *Carta de la OEA*. Recuperado desde: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp.

Organización de Estados Americanos, OEA. (5 de junio de 2018). *Resolución sobre la situación en Venezuela*. AG/RES. 2929 (XLVIII-O/18).

Organización de las Naciones Unidas. (2018). *Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin*. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Recuperado desde: https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf.

Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, PROVEA. (23 de mayo de 2017). *ONG exigen al TSJ que se pronuncie sobre demanda introducida hace un año solicitando protección a los derechos a la salud y la vida*. Recuperado desde: <https://www.derechos.org.ve/actualidad/ong-exigen-al-tsj-que-se-pronuncie-sobre-demanda-introducida-hace-un-ano-solicitando-proteccion-a-los-derechos-a-la-salud-y-la-vida>.

Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, PROVEA. (19 de julio de 2017). *TSJ defiende a fuerzas de seguridad y omite violación de DD.HH*. Recuperado desde: <https://www.derechos.org.ve/actualidad/acceso-a-la-justicia-tsj-defiende-a-fuerzas-de-seguridad-y-omite-violacion-de-dd-hh>.

Rivas, J. (2008). Democracia y derechos humanos en la globalización. Una aproximación a Venezuela. *Reflexión Política*, 10. Recuperado desde: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11001907> ISSN 0124-0781.

Sánchez, I. y Acosta, I. (2012). *Derechos humanos en Venezuela*. Recuperado desde: <http://consejosparaladefensa.blogspot.com/2012/12/derechos-humanos-en-venezuela.html?m=1>.

Serbin, A. (ed.). (2018). *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. Buenos Aires: CRIES e Icaria Editorial.

Logros, fracasos y perspectivas de la gobernanza subregional suramericana frente a la crisis venezolana

Ricardo Betancourt Vélez¹

▲ Introducción

Por años, la crisis política, económica y social de Venezuela se ha venido profundizando, lo que ha despertado el interés y la preocupación de actores internacionales. Entre ellos, varios de carácter multilateral hemisférico, regional y subregional, se han involucrado bien sea en momentos puntuales de agudización de los problemas, o de forma extendida acompañando el devenir político del país.

Este capítulo analiza el rol desempeñado por UNASUR y MERCOSUR, sus éxitos y fracasos en el manejo de la crisis venezolana. En primer lugar, se ofrece una base conceptual que permita entender cuál es la naturaleza de estos organismos regionales y, así mismo, sus alcances y limitaciones. Posteriormente, se plantea la tesis de que ambos organismos han tenido un papel importante en la gestión de la crisis, tanto en sus componentes internos como internacionales, y que pueden ser esenciales en el corto y el mediano plazos. Finalmente, se considera el lugar que pueden tener otros actores multilaterales regionales y subregionales que de momento no han sido muy relevantes.

¹ Profesor de planta y Director de la Carrera de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Miembro del Grupo de Investigación GRIALI de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma universidad.

▲ Una arquitectura de gobernanza compleja

En América Latina existe un entramado de organizaciones internacionales de integración y cooperación que pueden coordinar, cooperar, competir o disputar objetivos y funciones (Weiffen, Wehner, y Nolte 2013). En parte, esto se debe a la enorme diversidad de la región, que como concepto ofrece una noción de cierta delimitación geográfica y lingüística de un grupo de países, pero que en la realidad no representa una unidad de intereses. Es un espacio geográfico en el que coexisten distintas visiones sobre el desarrollo, formas de entender el balance entre el Estado y el mercado y modos de relacionarse con el mundo. Esto ayuda a entender que más que grandes organismos regionales –como ocurre en Europa–, haya multitud de proyectos subregionales superpuestos (Birle, 2018).

En América Latina se presenta un fenómeno que Morse y Keohane (2014) denominan *contested multilateralism*, en el que cuando un Estado se encuentra descontento frente a una organización internacional, dirige su voluntad política a otra que le resulte más afín, o directamente crea un nuevo organismo. Para entender las razones de la proliferación de organizaciones, es útil la tesis de la subsidiaridad normativa de Acharya (2011), quien plantea que cuando hay un Estado poderoso que impone su dominio a partir de la construcción de reglas, es probable que Estados más débiles creen sus propios conjuntos de reglas que les permitan mantener su autonomía. En Suramérica, organismos como UNASUR y ALBA surgieron precisamente como reacciones autonomistas y confortativas de Brasil y Venezuela respectivamente, frente al rol hegemónico de Estados Unidos y su enorme influencia en la construcción del Sistema Interamericano (Betancourt, 2014). Por eso, era de esperarse que la relación entre la OEA y la UNASUR fuera más competitiva e incluso conflictiva, que cooperativa y coordinativa. En otras palabras, la existencia de varias organizaciones no necesariamente refuerza la realización de algún objetivo regional, sino que puede llegar a dificultar o hacer más complejo su cumplimiento.

El fin de preservar la democracia pareciera estar presente en buena parte de las organizaciones internacionales del hemisferio. Pero por las razones anteriormente mencionadas, no hay propiamente una coordinación entre ellas, sino que por el contrario, disputan distintas comprensiones sobre la democracia, cómo conseguirla, y cómo preservarla. Las acciones de cada organización suelen definirse en ese contexto de interacción. Si bien en este capítulo se pretende

analizar el rol de los organismos subregionales, debe considerarse la relación dialéctica entre ellos y frente a la OEA. Por eso, se acepta la tesis de Legler y Garelli-Ríos (2018), respecto a que en la región existe una arquitectura de gobernanza en materia de defensa de la democracia, en la que las diferentes organizaciones interactúan y se traslanan mientras intentan cumplir sus objetivos. Funcionan como un nexo hemisférico-regional de gobernanza, entendido como una “constelación de instituciones hemisféricas y regionales, formales e informales, y de actores con mandatos que se superponen, dentro de un área temática específica, quienes pueden actuar de forma individual, en cooperación o en competencia con otros” (Legler y Garelli-Ríos, 2018, p. 163).

▲ **La gobernanza de defensa de la democracia en Suramérica**

La arquitectura de gobernanza regional de defensa de la democracia tiene a la OEA como el actor más tradicional y uno de sus pilares. Al menos desde la década de 1980, en el contexto de transición a la democracia en varios Estados del hemisferio, la preservación de la democracia se encumbra como uno de los principales objetivos del Sistema Interamericano. Particularmente desde 2001, con la promulgación de la Carta Democrática Interamericana, se definió la democracia representativa como el modelo deseable y aceptable entre los Estados miembros. Además, se establecieron procedimientos colectivos para la defensa de esta forma de gobierno, y un esquema de acciones y sanciones aplicables en caso de ruptura del orden democrático. Mientras la OEA fue la cabeza de la arquitectura de gobernanza, fueron abundantes los casos en los que realizó intervenciones relativamente exitosas. Las crisis derivadas de las rupturas del orden constitucional en Perú en 1992, Paraguay en 1996 y Venezuela en 2002, entre otras, encontraron solución con ayuda de la OEA.

Sin embargo, a comienzos del siglo XXI se presentaron una serie de acontecimientos que llevaron a cuestionar la legitimidad de la OEA. La concepción del Sistema Interamericano tiene sentido en la visión hegemónica que desarrolló Estados Unidos según la cual, el continente americano debe ser un espacio libre de influencias extrarregionales y de amenazas a la seguridad de la superpotencia. La creación de la OEA fue la institucionalización de esa visión en el marco de la Guerra Fría, con el fin de afianzar los valores defendidos por Estados Unidos

en su batalla contra el socialismo soviético. Por eso, la OEA desempeñó –y sigue representando– un papel fundamental en el aislamiento de Cuba después del triunfo de la revolución.

Durante el tiempo en que no hubo intención o capacidad para cuestionar la hegemonía estadounidense, el Sistema Interamericano se mantuvo fuerte. Sin embargo, grandes cambios globales acontecidos entre finales del siglo XX y comienzos del XXI modificaron la situación. Entre los factores más relevantes podemos señalar el fin de la bipolaridad que dio paso a una creciente multipolaridad, lo que permitió la aparición de nuevos polos de poder y socavó parte del poder relativo estadounidense que ahora tuvo que enfrentar a nuevos competidores. El ascenso de países como China permitió matizar las relaciones de dependencia económica que mantenía Estados Unidos con el sur del continente –y con el resto del mundo–. Esto se acentuó por la emergencia de Brasil como potencia regional, que ofreció a los países suramericanos la opción de un nuevo aliado poderoso en el vecindario.

Paralelamente, las prioridades de política exterior estadounidense se modificaron dramáticamente tras los atentados de 11 de septiembre; ello condujo a que Latinoamérica perdiera relevancia y dejara de ser objeto de habitual intervención como lo había sido durante décadas. La multiplicación de las alternativas para los países del sur y el repliegue de la superpotencia, facilitaron el ascenso en Suramérica de gobiernos con distintos tintes políticos, pero en su mayoría críticos de la forma como históricamente Estados Unidos manejó las relaciones con el resto del continente. En el transcurrir de la primera década del siglo XXI, se consolidaron los gobiernos de la llamada “ola rosa” (Pastrana y Castro, 2018), que aunque llenos de matices, cuestionaron los modelos mercado-céntricos promovidos por la superpotencia a través del Consenso de Washington. En varios casos también cuestionaron la democracia representativa como forma de legitimar gobiernos, por considerar que era bastante limitada y que impedía la participación de sectores sociales tradicionalmente excluidos (Betancourt, 2014).

El rechazo al modelo político y económico promulgado por la superpotencia a través del Sistema Interamericano y del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), hicieron que la OEA se convirtiera en objeto de críticas. Retomando la tesis de Acharya (2011), surgieron estrategias de crear una subsidiaridad normativa, es decir, un sistema de reglas alternativo al del Sistema Interamericano que

permitiera respaldar los nuevos esfuerzos autonomistas. Con esto se podría entender no sólo la aparición de organismos como ALBA, UNASUR y MERCOSUR, sino el hecho de que hayan surgido precisamente con la intención de crear sistemas de reglas independientes frente al Sistema Interamericano, que facilitaran mantener la autonomía de los Estados del sur del continente frente a Estados Unidos.

A diferencia del modelo de integración regional europeo, en el que periódicamente fueron surgiendo nuevas instituciones que complementaban a las previamente existentes, en el caso suramericano las nuevas instituciones aparecieron para coadyuvar a los esfuerzos autonomistas de varios países de la región y transformar las relaciones con la potencia del norte. No para complementar a la OEA. Uno de los pilares fundacionales de UNASUR fue la defensa de la democracia. Sin embargo, la identificación con la democracia tuvo un sesgo crítico frente a Estados Unidos. Para varios países del continente, y especialmente del Cono Sur, la ruptura del orden democrático devino entre la década de 1960 y 1970 precisamente por el apoyo de la superpotencia a los golpes de Estado y las dictaduras que se presentaron allí.

En medio de los matices de la “ola rosa”, uno de los puntos de encuentro fue cuestionar el rol de Estados Unidos como defensor de la democracia y señalar sus responsabilidades históricas. Por eso, UNASUR logró un novedoso consenso político en Suramérica, que por un lado resaltaba el valor de la democracia, pero por el otro, la convertía en un baluarte regional que debía ser protegido autónomamente desde el sur. Esto ayuda a entender por qué en el nexo hemisférico-regional de gobernanza de defensa de la democracia, la relación entre la OEA y la UNASUR es principalmente competitiva. UNASUR no fue creada para coordinar esfuerzos con la OEA.

Esto no impide que en algunas ocasiones hayan intervenido en el mismo caso e incluso de común acuerdo. Sin embargo, la interacción quedó definitivamente marcada por los acontecimientos de 2009 cuando Manuel Zelaya, presidente de Honduras, fue destituido irregularmente. Tanto la OEA como UNASUR intervinieron para restablecer el orden constitucional, pero mientras UNASUR y la mayoría de sus países miembros consideraban que la solución a la crisis implicaba restablecer a Zelaya en el gobierno, Estados Unidos declaró que bastaría con que se citara a elecciones y que se eligiera a un nuevo gobernante. Esto

reafirmó la idea de los países de la “ola rosa” de que para la superpotencia lo importante no era defender el orden democrático, sino evitar contextos internos en los países del continente que no le resultaran favorables.

Varios países de la región, encabezados por Brasil y Venezuela, expresaron su molestia por la actitud estadounidense e impulsaron el desarrollo de instrumentos propios de defensa de la democracia. Como señalan Legler y Garelli-Ríos (2018), cuando en 2010 UNASUR desarrolló su propio instrumento de defensa de la democracia mediante el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, no se hizo ninguna mención a la Carta Democrática Interamericana. La intención era crear un sistema propio y autónomo.

▲ La gobernanza regional frente a la democracia venezolana: auge y declive de UNASUR

Hugo Chávez asumió la presidencia de Venezuela siguiendo los procedimientos democráticos que definía la Constitución, lo que lo convirtió en el legítimo gobernante de su país. A partir de ese momento, la primera amenaza de ruptura del orden constitucional provino del intento de golpe de Estado en contra de Chávez en 2002. Esto despertó una crisis política y una oleada de violencia que derivó en la intervención de la OEA y otros actores de la comunidad internacional, cuya participación se puede considerar exitosa en tanto ayudó a mantener el orden constitucional y propiciar un diálogo entre Gobierno y oposición a través de la Mesa de Negociación y Acuerdos (2002-2005). Como resalta Alfaro (2018), la participación de la OEA fue posible a pesar de la desconfianza que Chávez le tenía porque su poder aún no estaba plenamente consolidado y, ante la presencia de otros actores de la comunidad internacional, el mandatario aceptó la participación del organismo. Sin embargo, la desconfianza chavista hacia el Sistema Interamericano ayuda a entender por qué conforme se fue consolidando el poder del Presidente, la OEA fue quedando apartada de los asuntos venezolanos y paulatinamente UNASUR asumió el rol protagónico.

La segunda gran amenaza al orden constitucional que incitó la intervención de la comunidad internacional tuvo lugar en 2014, en el contexto de la muerte de Hugo Chávez y la transición de poder hacia Nicolás Maduro. Las pugnas al

interior del chavismo por determinar quién sería el sucesor de Chávez, la incapacidad de Maduro para heredar el capital electoral de su antecesor y las dudas que despertó el proceso electoral, llevaron a que se cuestionara su legitimidad mediante una serie de multitudinarias manifestaciones y, nuevamente, una oleada de violencia política. Se instauró un nuevo espacio de diálogo con la oposición mediante la Conferencia Nacional de Paz, en la que como se anticipaba por el devenir de los acontecimientos desde 2002, no se permitió la participación de la OEA. En su lugar, se invitó a UNASUR en calidad de testigo de buena fe, en compañía de otros miembros de la comunidad internacional (Alfaro, 2018).

En lo ocurrido tras el inicio del gobierno de Maduro, además de la ruptura con la OEA, se resalta que desde el principio UNASUR tuvo un margen de acción limitado. Por el corte autoritario de Maduro, aunque se permitió la participación de este organismo, su rol de mero testigo impidió que cobrara más protagonismo en el tratamiento de la crisis interna del país. Pero contrario a la idea de que UNASUR ha fracasado en su intento de mediar en los problemas venezolanos, hay que resaltar que con todo y sus limitadas posibilidades, determinadas por el autoritarismo de Maduro, logró estimular y acompañar la negociación entre Gobierno y oposición. Junto al resto de la comunidad internacional, ofreció un mínimo de garantías para que la oposición se mantuviese segura siendo interlocutora del Gobierno (López, 2018), lo que supone límites a lo que en ausencia de estos acompañantes podría hacer un gobierno de corte autoritario.

Las limitaciones de UNASUR para actuar más contundentemente en la crisis venezolana se derivan de la naturaleza del organismo y de la particularidad del contexto venezolano que incluye una gran concentración del poder en manos del Presidente. No obstante, sería impreciso afirmar que el organismo careció siempre de capacidad para ocupar un lugar protagónico dentro del nexo de gobernanza de defensa de la democracia. De hecho, el organismo tuvo un rol protagónico protegiendo la democracia en las rupturas del orden constitucional durante el intento de golpe de Estado ocurrido en Ecuador en 2010 y durante el derrocamiento constitucional del presidente Fernando Lugo en Paraguay en 2012 (Kersfeld, 2013). Como mediador en tensiones internacionales, el organismo también ha sido de enorme importancia. Ayudó a mitigar las tensiones que se generaron entre Estados Unidos y Venezuela por el discurso de confrontación de Chávez; a calmar los ánimos entre Venezuela, Ecuador y Colombia cuando este último realizó un bombardeo sobre el campamento guerrillero de

Raúl Reyes ubicado en suelo ecuatoriano, lo que motivó el desplazamiento de tropas venezolanas a la frontera y serias amenazas de guerra (Sánchez Cabarcas, 2017); y a evitar una carrera armamentista regional ante la iniciativa de establecer bases militares estadounidenses en suelo colombiano (Carvajal, 2011).

Además, entre 2011 y 2017, realizó 21 misiones de observación electoral: en Bolivia (4), Ecuador (4), Colombia (3), Venezuela (3), Perú (3), Paraguay (2), Guyana (1) y Surinam (1). La gran mayoría se pueden considerar bastante efectivas, pues ayudaron a garantizar la transparencia en los procesos electorales. Las tres misiones electorales que se realizaron en Venezuela tuvieron lugar en 2012 en elecciones presidenciales, 2013 en elecciones presidenciales y nuevamente en 2013 en elecciones municipales (UNASUR, s.f.). Solo las dos misiones de 2013 en Venezuela dejaron algunas dudas sobre su efectividad. Desde 2014, cuando se empezó a deteriorar considerablemente la democracia venezolana, Nicolás Maduro no ha permitido que UNASUR acompañe procesos electorales. Esto ayuda a refutar el argumento de que el organismo es manipulado por el Gobierno venezolano.

La naturaleza de UNASUR hace que su principal instrumento de acción sea la coordinación intergubernamental. Carece de instancias supranacionales con peso propio que puedan actuar contundentemente de forma independiente a la voluntad de los gobiernos de los Estados parte (Prieto y Betancourt, 2015). Por esta razón, pese a los éxitos mencionados, su efectividad es dependiente de los vaivenes políticos de la región. Su periodo de auge estuvo determinado por los años dorados de la “ola rosa” y especialmente por el apoyo que recibió de parte de Brasil durante el gobierno de Lula da Silva (2003-2010). La mayoría de países suramericanos, dependientes económicamente de la exportación de *commodities*, se vieron favorecidos por los elevados precios internacionales de estos bienes en la primera década del siglo XXI. La abundancia de ingresos facilitó complementar políticas internas con esfuerzos de articulación regional (Sanahuja, 2018).

Pese a la crisis financiera internacional que limitó el crecimiento económico mundial desde 2008, las economías suramericanas se mantuvieron relativamente estables, apalancadas por los elevados niveles de consumo de materias primas de China. Pero cuando se desaceleró la economía del gigante asiático, los precios internacionales de los *commodities* se derrumbaron, lo que condujo a un estancamiento de las economías regionales más o menos desde 2013. En ese

contexto, la mayoría de gobiernos de izquierda perdieron popularidad, lo que fue capitalizado por sectores opositores para llegar al poder. Este fue el caso de Brasil, cuya presidenta, Dilma Rousseff (2011-2016) fue destituida y sucedida por Michel Temer; de Argentina en donde la presidenta Cristina Fernández (2007-2015), al terminar su periodo, fue remplazada por el derechista Mauricio Macri; e incluso de Rafael Correa, presidente de Ecuador (2007-2017) sucedido por Lenín Moreno, a quien apoyó en campaña, pero que pronto marcó un rumbo de gobierno distinto al de su antecesor.

UNASUR dependía mucho de la voluntad política de Brasil y desde que Rousseff asumió la Presidencia, el organismo perdió relevancia en la estrategia de política exterior de este país. La crisis política que vivió la presidenta y la posterior llegada al gobierno de Temer, hicieron que UNASUR se quedara sin su principal locomotora. Los demás cambios de gobierno mencionados no hicieron más que acentuar el debilitamiento de UNASUR. Brasil y Argentina, que en su momento fueron dos de los defensores del autonomismo suramericano, pasaron a ser gobernados por presidentes afines a los valores estadounidenses, al libre comercio y, ciertamente, más consonantes con el Sistema Interamericano que con UNASUR. De allí en adelante, el organismo no haría otra cosa que debilitarse (Birle, 2018). Entre la crisis migratoria y humanitaria que se desató en casi toda la región por los desplazados venezolanos y los habituales cierres de la frontera colombo-venezolana que decretó Maduro, el organismo se vio prácticamente inoperante. Colombia, que durante buena parte del gobierno Santos había respaldado al organismo, empezó a acudir nuevamente a la OEA para tratar estos temas.

Con UNASUR atravesando su peor momento, un nuevo episodio de crisis se presentó en Venezuela luego de que en 2015 la oposición se quedara con la abrumadora mayoría de las curules de la Asamblea Nacional, lo que le habría permitido renovar autoridades de las otras ramas del poder. Para impedir que esto ocurriera, el Gobierno recurrió al poder Judicial y al Consejo Nacional Electoral para destituir a cuatro diputados bajo acusación de fraude, con lo que la oposición perdió las dos terceras partes que requería para hacer reformas (López, 2018). Con los mismos instrumentos, frenó el referendo revocatorio presidencial, e intentó suspender las funciones de la Asamblea Nacional y entregarle nuevos poderes al Poder Judicial que le era afín. Ante esta nueva ruptura del orden constitucional, se ocasionó una oleada de manifestaciones y violencia y un nuevo involucramiento de la comunidad internacional.

Así, con el auspicio de UNASUR y de un grupo de expresidentes, en 2016 se instauró la Mesa de Diálogo Nacional. A estas alturas, ya la OEA no tenía oportunidad de ser aceptada por Maduro como mediadora en la crisis interna y su rol quedaba limitado a ejercer presión internacional. Solo UNASUR era bienvenida en Venezuela, pero tanto por el momento que atravesaba el país –caracterizado por el autoritarismo de Maduro y por la división de la oposición– como por el momento que vivía la institución, su intervención estaba condenada al fracaso. Los avances en la negociación fueron mínimos y surgió la percepción de que Ernesto Samper, secretario general de UNASUR, era afín al régimen de Maduro. El organismo terminó perdiendo el apoyo interno e internacional para seguir siendo el actor multilateral encargado de la gestión de la crisis venezolana, que se terminó de profundizar cuando, en julio de 2017, Maduro convocó irregularmente una Asamblea Nacional Constituyente que terminó por fracturar el orden democrático.

Reafirmando la correlación que hay entre la OEA y la UNASUR, este contexto llevó a que después de una larga temporada, el Sistema Interamericano volviera a tener protagonismo. Varias de las dimensiones internas e internacionales de la crisis llegaron a este organismo. Las iniciativas de sancionar a Venezuela no han proliferado porque en la Asamblea General, el país ha contado con suficiente apoyo para bloquearlas. Esto se debe a los éxitos de las iniciativas internacionales de Hugo Chávez, quien a través de ALBA y Petrocaribe, consolidó un grupo de aliados, principalmente centroamericanos y caribeños, que suelen respaldar las posiciones venezolanas en la OEA. Pero de cualquier forma, los problemas de la democracia suramericana volvieron a ser tratados en el Sistema Interamericano, donde se ha intentado aplicar la Carta Democrática Interamericana. En esto, el secretario general del organismo, Luis Almagro, ha sido muy activo. No se profundiza en dicho análisis porque este mismo libro ofrece otro capítulo destinado a evaluar el papel de la OEA, pero se resaltan las limitaciones que mantiene el organismo para mediar en la relación entre Gobierno y opositores por la desconfianza que despierta en el estamento de Maduro y en algunos de sus aliados nacionales e internacionales.

A estas alturas, es prácticamente imposible saber lo que habría ocurrido si la “ola rosa” no hubiese creado a UNASUR. Es mera especulación decir que la OEA habría mantenido exitosamente la democracia durante estos años o que, por el contrario, una hipotética ausencia de UNASUR habría conducido a la

falta de mediadores internacionales y, por lo tanto, a una mayor profundización de la crisis. Ciertamente la existencia de UNASUR facilitó que Venezuela pudiera optar por una estrategia de *contested multilateralism* (Morse y Keohane, 2014), en la que ante el descontento por un sistema de reglas, optó por empoderar a un organismo externo al Sistema Interamericano. Como fuere, en el nexo de gobernanza, pese al *overlapping* entre ambos organismos, UNASUR terminó siendo el único que podía ser mediador interno, por lo que su papel no se puede desconocer. Posteriormente, ante la crisis internacional de este organismo, la OEA se consolidó como uno de los principales actores multilaterales con capacidad de presionar al gobierno venezolano –además de MERCOSUR en tiempos más recientes–.

Concretando el argumento desarrollado en las últimas líneas, la crisis venezolana ha sido tanto interna como internacional, y en sus diversas dimensiones, el nexo de gobernanza de defensa de la democracia, tanto en su componente interamericano como en el suramericano, ha sido esencial para gestionar la complejidad del asunto. Particularmente sin UNASUR no habría existido el mecanismo que permitió en varias ocasiones atenuar las tensiones internacionales que llegaron a tener vientos de guerra y carrera armamentista. El organismo también fue importante para gestionar los primeros asomos de ruptura del orden constitucional en Venezuela y aumentó el nivel de garantías de la oposición para dialogar con el Gobierno incluso en las últimas etapas en las que la concentración del poder en manos de Maduro y el debilitamiento del organismo minimizaron su capacidad.

En ese sentido, no se puede considerar de forma tan tajante que UNASUR fracasó porque Maduro sigue gobernando o porque no evitó la ruptura de 2016-2018. Este fracaso lo comparten toda la comunidad internacional, las instituciones venezolanas, el Gobierno y la oposición. Y aunque sea una afirmación un poco especulativa, la situación pudo ser mucho peor si UNASUR no hubiera actuado. Por eso, resulta absolutamente preocupante la crisis del organismo, especialmente en un contexto en el que países como Colombia y Brasil están dando un giro hacia gobiernos de derecha significativamente más dispuestos a la confrontación que los que tuvieron en años recientes. Con Duque y Bolsonaro a la cabeza de estos dos Estados, UNASUR prácticamente inoperante y Maduro apelando cada vez con más frecuencia a un discurso belicista, Suramérica parece enfrentar unas tensiones sin precedentes (Pastrana y Betancourt, 2018).

Particularmente el discurso del gobierno Duque, que ha atacado a UNASUR por considerarla una organización cómplice del Gobierno venezolano (Cancillería de Colombia, 27 de agosto de 2018), socava parte del andamiaje institucional que por años ha venido haciendo su trabajo. La suspensión de la participación de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, pone en duda su operación a corto plazo y su existencia a mediano plazo. Probablemente no será muy relevante en los acontecimientos por venir.

▲ El turno de MERCOSUR

La UNASUR le quitó el protagonismo a la OEA como principal actor dentro del nexo de gobernanza en temas de defensa de la democracia durante algunos años, al menos en el contexto suramericano. Pero las crecientes dificultades del organismo para mediar entre Gobierno y oposición de Venezuela y la falta de voluntad para ejercer presión externa, lo fueron llevando hacia la irrelevancia. Finalmente, con el cambio de orientación hacia la derecha en varios países miembros de UNASUR, tradicionalmente aliados del chavismo, el organismo pareciera no tener mucho que aportar. El vacío que fue quedando no lo pudo llenar la OEA pues, además del acervo de valores que representa, las recientes acciones de Luis Almagro, su secretario general que abiertamente se ha mostrado contrario al gobierno de Maduro, impiden que el organismo interamericano pueda ser visto como parte imparcial que pueda mediar en la relación entre Gobierno y oposición. Además, la imposibilidad de concretar el apoyo de suficientes países como para acordar la aplicación de la Carta Democrática hace que la OEA tampoco sea articuladora de la presión internacional.

Ante el decaimiento de la UNASUR y las limitaciones de la OEA, el MERCOSUR ha venido cobrando importancia. Mientras duró el auge de la “ola rosa”, Hugo Chávez encontró en el Cono Sur apoyo estratégico, al punto que pese a la oposición del Gobierno paraguayo, Venezuela se volvió Estado miembro en 2012. En la fase inicial del gobierno de Maduro, el apoyo fue menos claro, pero al menos encontró la tolerancia de Brasil y Argentina. Sin embargo, el cambio de mandatarios en estos dos países redundó en un ajuste contundente en su posición sobre la situación venezolana.

MERCOSUR tiene una particular sensibilidad con la democracia, pues sus orígenes se remontan precisamente a los diálogos que surgieron entre los países

del Cono Sur en la década de 1980, cuando se produjo la transición hacia la democracia. Aunque su modelo de integración, de corte principalmente comercial, facilitó que tras la creación de UNASUR, de corte más político, fuera esta última la que tuviera mayor notoriedad en la defensa de la democracia, MERCOSUR mantuvo un rol dentro del nexo de gobernanza. Elaboró su propio instrumento en 1998, mediante el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, acordado también con Bolivia y Chile. En él se define que “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición especial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes” (MERCOSUR, 1998).

El instrumento se utilizó dos veces antes de ser aplicado en Venezuela: en 1996 ante un intento de golpe de Estado contra Juan Carlos Wasmosy, primer presidente paraguayo tras el fin de la dictadura; y nuevamente en este país ante la destitución de Fernando Lugo en 2012. Llama la atención que en el primer caso el instrumento se aplicó en articulación con la OEA, y en el segundo, con UNASUR. Legler y Garelli-Ríos (2018) resaltan la lógica competitiva del nexo de gobernanza al identificar que la articulación OEA-MERCOSUR se interrumpió desde 2009 después de la crisis en Honduras, que como se ha planteado, incidió en que UNASUR desarrollara su propio instrumento de defensa de la democracia. A partir de ese momento, el nexo se centró en la articulación UNASUR-MERCOSUR.

Durante años, Venezuela cumplió apenas parcialmente los compromisos asumidos en 2012 con su ingreso al sistema de integración del Cono Sur, pero los llamados de atención solo aparecieron hasta 2016, cuando los nuevos presidentes, Macri en Argentina y Temer en Brasil, replantearon la política exterior de sus países frente a Venezuela y, en general, las orientaciones de MERCOSUR. En el transcurso de ese año, Argentina, Brasil y Paraguay se opusieron enfáticamente a que Maduro asumiera la Presidencia pro-témpore del organismo, pese a que le correspondería al acabarse el periodo a cargo del presidente uruguayo. Ante el incumplimiento con los cronogramas de desmonte arancelario y la dificultad para coordinar políticas macroeconómicas con Venezuela, los países fundadores del organismo enviaron una comunicación al gobierno de Maduro indicando la suspensión de los derechos de Estado miembro a partir de diciembre de ese año (Calero, 2 de diciembre de 2016). Las consecuencias económicas de esta primera suspensión fueron poco

notorias porque, en la práctica, el comercio entre este país y el bloque llevaba mucho tiempo deteriorándose. La falta de divisas en Venezuela dificultó la importación de bienes del bloque, al punto que entre 2012 y 2016 cayeron en un 63,8% (de 7.761 millones de dólares a 2.807 millones de dólares). En el mismo periodo, las exportaciones venezolanas hacia el bloque cayeron en un 78,14%, pasando de 1.981 millones de dólares a 433 millones de dólares (ABECEB, 4 de agosto de 2017).

Aunque en ese momento también se habló en el organismo de la ruptura democrática en Venezuela, no se activó el Protocolo de Ushuaia por falta de consenso, pues el Gobierno uruguayo se opuso hasta último momento. Pero la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en julio de 2017 y la definitiva fractura del orden constitucional, hicieron que Uruguay cambiara su posición y finalmente hubo consenso para activar el Protocolo de Ushuaia en agosto de ese año. Además de las diferencias ideológicas, la necesaria reacción frente a la situación interna y la sanción por el incumplimiento de los acuerdos del bloque, García (2 de diciembre de 2016) afirma que otra razón para explicar la suspensión es la negociación del acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y la Unión Europea, que tenía como obstáculo la presencia de Venezuela en el bloque.

Ciertamente la “suspensión en dos tiempos” no logra nada novedoso. No es un golpe fuerte al comercio regional venezolano, pues antes de la sanción ya se había reducido a su mínima expresión. Tampoco asila al gobierno de Maduro, que de facto ya había visto deteriorarse sus relaciones con la gran mayoría de los países del hemisferio. Pero pese a que aparentemente no supone un punto de ruptura, enfatiza la presión que desde hace tiempo viene ejerciendo la comunidad internacional. A la pérdida de aliados como Argentina y Brasil, ahora se suma la de Uruguay, que ha moderado su posición, pero que ya expresó su distanciamiento respecto al Gobierno venezolano. Si a esto se le suma la crisis de producción de petróleo con la que se ha financiado la petrodiplomacia hacia el Caribe, parecen bastante reducidas las alternativas de Caracas para seguir practicando una estrategia de *contested multilateralism* (Morse y Keohane, 2014), como la que aprovechó en los tiempos de Chávez. Esto ayuda a entender por qué, en búsqueda de nuevos aliados internacionales, se vienen construyendo una serie de acuerdos con Rusia y China, que son analizados en otros apartados de este libro.

Mientras la OEA y la UNASUR no lograron o no intentaron aplicar sus respectivos instrumentos de protección de la democracia, el MERCOSUR lo hizo dada la coyuntura de cambio de gobiernos. Pero aunque pareciera ser un logro, los resultados pueden ser imprevisibles. No es claro que el instrumento permita restablecer el orden constitucional y aunque pareciera arrinconar internacionalmente a Venezuela, ha incitado un mayor contacto entre este país y potencias externas, lo que llama a Estados Unidos a tomar un papel más activo en la gestión de la crisis. El incremento del número de actores que se involucran en la situación y la debilidad de las instituciones regionales para servir como espacios de mediación, pueden elevar sustancialmente las tensiones internacionales en Suramérica. Además, el MERCOSUR queda prácticamente vetado para interceder en la relación entre el Gobierno y la oposición, por lo que en ausencia de la UNASUR y la OEA, la situación de la oposición venezolana se puede volver aún más vulnerable frente a acciones autoritarias. Aun así, se resalta la importancia de la activación de MERCOSUR en el andamiaje del nexo de gobernanza. Sería un error seguir desarticulando la arquitectura como se está haciendo con UNASUR.

▲ Nuevos arquitectos de la gobernanza regional

Uno de los últimos intentos de Maduro por reaccionar a las acciones de la OEA –al menos de su Secretario General– y del MERCOSUR fue empoderar a la CELAC, pero su estrategia no funcionó y el mecanismo de diálogo no ha ido más allá de expresar su preocupación por la situación venezolana.

La preocupación que existe en casi todo el hemisferio y la incapacidad para concretar acciones en el marco de la OEA y de CELAC, han llevado al surgimiento de un nuevo actor colectivo, no institucionalizado, denominado el Grupo de Lima. Su aparición es producto de un encuentro sostenido por 17 países del continente el 11 de agosto de 2018, convocado en función de la preocupación por la persecución del Gobierno venezolano a líderes de oposición y que dejó como resultado la Declaración del Grupo de Lima. El pronunciamiento fue firmado por los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay, Colombia, Chile, México, Perú, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Panamá y Canadá (Grupo de Lima, 2018).

Considerando los países firmantes, se evidencia una convergencia entre los Estados miembros de la Alianza del Pacífico y los de MERCOSUR –con excepción de Uruguay–. La Alianza no cuenta con un instrumento propio de defensa de la democracia, y de cualquier forma, Venezuela no forma parte del organismo, por lo que este no tiene posibilidades de emprender sanciones. Pero la articulación entre los países de los dos grandes bloques de comercio regional muestra hasta qué punto se ha desbordado la crisis. También expresa la plausibilidad de la hipótesis de conflicto e intervención externa, en la medida que 11 de los 14 países del Grupo firmaron una nueva declaración en la que expresan su “preocupación y rechazo ante cualquier curso de acción o declaración que implique una intervención militar en Venezuela” (Fowks y Castro, 17 de septiembre de 2018).

Si bien el Grupo no es una organización internacional, refuerza la paulatina convergencia de todo el nexo de gobernanza en defensa de la democracia, que de momento puede haber contenido los efectos de la crisis interna e internacional, pero evidentemente no ha resuelto el problema. Al cierre de este capítulo, en octubre de 2018, no es claro si el Grupo, o algún otro actor del nexo podrán ayudar a preservar la seguridad de los opositores y a contener la escalada de tensiones en la región.

▲ Conclusiones

No es posible analizar por separado los organismos regionales latinoamericanos y menos en temas como la defensa de la democracia. Las acciones que a lo largo de las últimas décadas ha emprendido cada uno de ellos operan en una relación dialéctica con los demás organismos. Por eso, se puede hablar de un sistema de gobernanza complejo. Esto no significa que haya un gran sistema de cooperación en defensa de la democracia pues, de hecho, la relación entre los organismos suele ser competitiva. Hay diversidad de interpretaciones sobre qué es democracia, qué es ruptura del orden democrático y cuál instrumento se debe aplicar, entre otras. Según los vaivenes políticos del hemisferio, unos u otros organismos toman protagonismo y se articulan de diferentes maneras, y eso ayuda a interpretar los alcances y las limitaciones en materia de defensa de la democracia regional.

Contrario a lo que ha argumentado el gobierno colombiano de Iván Duque respecto al supuesto fracaso de UNASUR en la gestión de la crisis venezolana, el organismo fue muy importante para contener los efectos internacionales de la crisis y mediar entre Gobierno y oposición de Venezuela en los aspectos internos de la misma. El declive del organismo es preocupante porque se pierde de uno de los instrumentos que durante varios años fue la punta de lanza del nexo de gobernanza en defensa de la democracia. De hecho, el debilitamiento de UNASUR disminuye las posibilidades de contención de la crisis y hace más posible su desbordamiento hasta llegar, incluso, a un posible escenario de confrontación bélica. Empero, si esto se logra evitar, la crisis de UNASUR está directamente relacionada con el incremento en las tensiones regionales.

Ante la inoperancia en que cayó la UNASUR, difícilmente puede ser remplazada por la OEA y el MERCOSUR para officiar como mediadores en la relación entre Gobierno venezolano y oposición. Esto aumenta el nivel de inseguridad de los opositores que ven disminuido su nivel de respaldo frente a las acciones autoritarias del Gobierno. Si bien la OEA y el MERCOSUR han aumentado su protagonismo ante el decaimiento de la UNASUR, pueden desempeñar este rol principalmente para ejercer presión internacional, pero no tanto para gestionar la cotidianidad interna de la crisis.

MERCOSUR pareciera convertirse en la nueva punta de lanza de la gobernanza regional en lo que respecta a la defensa de la democracia. Eso se debe al vacío que dejó UNASUR, a los cambios de gobierno en Brasil y Argentina y a la renovación de la apuesta por el libre comercio de corte neoliberal en el organismo, que ha chocado con la imposibilidad de Venezuela de cumplir con los compromisos adquiridos con su adhesión en 2012. La convergencia entre MERCOSUR y los países de la Alianza del Pacífico, manifiesta en el surgimiento del Grupo de Lima, pueden convertirlo en un nuevo epicentro de la gobernanza regional.

Sin embargo, los efectos del empoderamiento del MERCOSUR son inciertos. Concretar la aplicación de un instrumento de defensa de la democracia –cosa que no se logró en la OEA ni en la UNASUR– puede ser un arma de doble filo. Aumenta el aislamiento y la presión internacional sobre Venezuela, lo que obliga al gobierno de Maduro a encontrar nuevos aliados. Eso ayuda a explicar los acuerdos que el país suramericano viene estableciendo con potencias externas como China y Rusia, situación que resulta preocupante para Estados Unidos y puede desencadenar un considerable aumento de tensiones en la región.

▲ Recomendaciones

Los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú, que han suspendido su participación en UNASUR, deberían reevaluar su posición. Este organismo ha sido importante para la gestión de las dimensiones internas e internacionales de la crisis venezolana y otras tantas que se han presentado en la región. Suprimirlo crea más problemas de los que soluciona.

A los gobiernos de todos los países de la región, que privilegien las acciones coordinadas y consensuadas en el marco de MERCOSUR, OEA, UNASUR y CELAC. Las acciones unilaterales en el marco de la crisis acentuarán las tensiones, cosa poco deseable en un contexto en el que empiezan a haber posibilidades reales de confrontación armada.

A tomadores de decisión, académicos y analistas, no prejuzgar negativamente a UNASUR. No se puede decir que ha fracasado por la sencilla razón de que Nicolás Maduro siga siendo presidente de Venezuela. La importancia, los éxitos y las limitaciones de UNASUR deben ser valorados en el contexto de la gobernanza regional en defensa de la democracia, y de las dimensiones internas e internacionales. En este contexto, difícilmente otro actor multilateral regional podría haber sido más relevante para afrontar la situación.

A la Secretaría General de la OEA, que modere su discurso crítico de Venezuela. Esto termina deslegitimando al organismo, dificultando consolidar un consenso sobre la aplicación de la Carta Democrática Interamericana, e impidiendo que la OEA pueda mediar en la relación entre el Gobierno venezolano y la oposición.

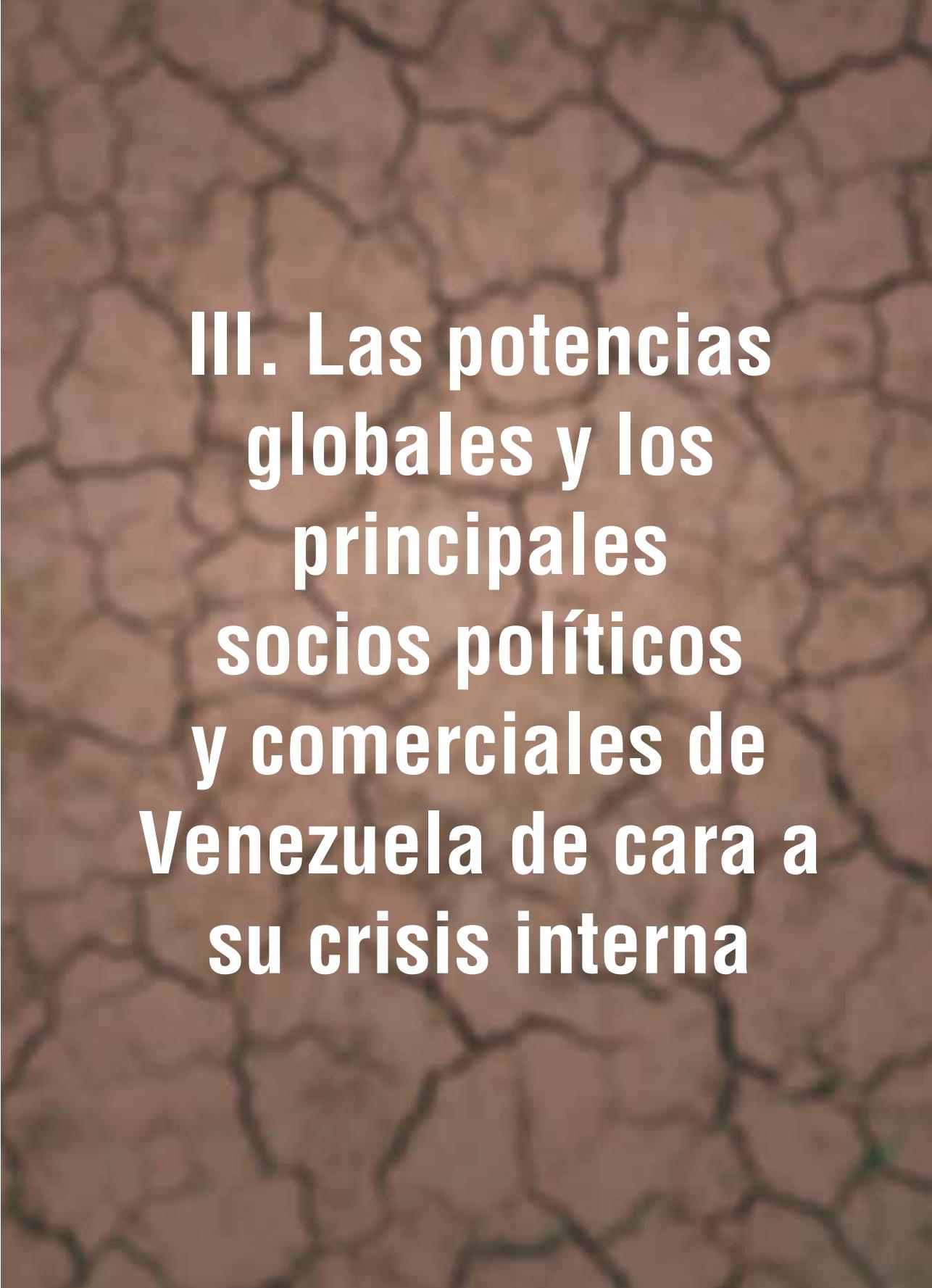
A los tomadores de decisión involucrados con el nexo de gobernanza en defensa de la democracia en la región, que desplieguen los instrumentos necesarios para mantener la presión externa sobre el Gobierno venezolano, sin afectar las posibilidades de mediar en la relación entre Gobierno y oposición, lo que ayudará a garantizar la seguridad de la gran variedad de actores políticos que, dentro de las fronteras venezolanas, se están movilizando en favor del cuidado de su propia democracia.

► Referencias

- ABECEB. (4 de agosto de 2017). *El intercambio comercial del MERCOSUR con Venezuela se contrae*. Recuperado desde: <http://www.abeceb.com/2017/08/04/el-intercambio-comercial-del-mercosur-con-venezuela-se-contrae/>.
- Acharya, A. (2011). Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rulemaking in the Third World. *International Studies Quarterly*, 95-123.
- Alfaro, F. (2018). Mecanismos alternativos de diálogo y negociación en el conflicto político de Venezuela (2002-2018). *Pensamiento Propio*, 47, 37-68.
- Betancourt, R. (2014). ¿El ocaso de la doctrina Monroe? Colombia y Brasil, entre el norte de siempre y un sur renovado. *Papel Político*, (19)2, 691-719.
- Birle, P. (2018). Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 247-268). Buenos Aires: Icaria Editorial, Ediciones CRIES.
- Calero, C. (2 de diciembre de 2016). La suspensión de Venezuela del MERCOSUR abre una crisis política en Sudamérica. *El Mundo*. Recuperado desde: <https://www.elmundo.es/internacional/2016/12/02/5841b7a7468aeb737b8b45f0.html>.
- Cancillería de Colombia. (27 de agosto de 2018). *Colombia oficializó su retiro de UNASUR*. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-oficializo-su-retiro-unasur>.
- Carvajal, L. (2011). El acuerdo de cooperación militar entre Colombia y Estados Unidos: ¿disuasión por soberanía? En D. Cardona (ed.), *Colombia: una política exterior en transición* (pp. 273-307). Bogotá: FESCOL.
- Fowks, J. y Castro, M. (17 de septiembre de 2018). El Grupo de Lima rechaza cualquier intervención militar en Venezuela. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/internacional/2018/09/16/america/1537061395_976072.html.

- García, D. (2 de diciembre de 2016). Qué consecuencias reales tiene para Venezuela la suspensión de MERCOSUR. *BBC*. Recuperado desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38190988>.
- Grupo de Lima. (2018). *Declaración de Lima. Declaración sobre la reunión del Grupo de Lima*.
- Kersfeld, D. (2013). El papel de la UNASUR ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (58)218, 193-208.
- Legler, T. y Garelli-Ríos, O. (2018). La protección de la democracia ante la crisis venezolana: los límites del nexo hemisférico-regional de gobernanza en las Américas. *Pensamiento Propio*, 47, 159-188.
- López, M. (2018). El colapso de Venezuela. ¿Qué sigue? *Pensamiento Propio*, 47, 13-36.
- MERCOSUR. (1998). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*. Ushuaia: MERCOSUR.
- Morse, J. y Keohane, R. (2014). Contested multilateralism. *The Review of international organizations*, (9)4, 385-412.
- Pastrana, E. y Betancourt, R. (2018). Las relaciones colombo-venezolanas: vecindario agitado. *Pensamiento Propio*, 47, 221-232.
- Pastrana, E. y Castro, R. (2018). Orden mundial y transición de poder en América Latina. Un nuevo ciclo para América Latina. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 123-138). Buenos Aires: Icaria Editorial, Ediciones CRIES.
- Prieto, G. y Betancourt, R. (2015). Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 75-116). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Sanahuja, J. A. (2018). Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 37-68). Buenos Aires: Icaria Editorial, Ediciones CRIES.

- Sánchez Cabarcas, F. (2017). *UNASUR: poder y acción en Suramérica*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- UNASUR. (s.f.). *Misiones electorales UNASUR*. Recuperado desde: <https://www.unasursg.org/images/especial/misiones%20electorales%20unasur.pdf>.
- Weiffen, B., Wehner, L. y Nolte, D. (2013). Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. *International Area Studies Review*, (16)4, 370-389.



III. Las potencias globales y los principales socios políticos y comerciales de Venezuela de cara a su crisis interna

La posición y el rol de la Unión Europea ante la situación doméstica venezolana

Louise Anne Lowe¹

▲ Introducción

Se ha venido empeorando la situación doméstica venezolana desde hace años, al punto que su realidad actual es una crisis multidimensional, en la que la intensificación de la agresión política y la violencia “han exacerbado sus problemas económicos, llevando al país al borde de una crisis humanitaria” (Luengo-Cabrera, 24 de mayo de 2017, p. 2). No sería exageración afirmar que hoy el país sí ha entrado en una crisis profunda, que también tiene implicaciones regionales y globales. Dicha crisis está marcada en términos políticos por la consolidación de un régimen autoritario, las manifestaciones masivas, el incremento en la violencia contra la población y la interferencia del gobierno en lo que deberían ser las ramas independientes del Estado, una grave crisis de seguridad, una crisis económica de hiperinflación, pauperización de los ingresos y pobreza generalizada y extrema, y por fin, una crisis social y humanitaria vista en la salud pública, la escasez de comida y la migración masiva –tanto regular como irregular– de los ciudadanos venezolanos que buscan un escape de la pesadilla que viven en su país (CRIES, septiembre de 2018, pp. 1-2; Luengo-Cabrera, 24 de mayo de 2017, p. 4). Frente a una crisis de esta magnitud se requiere de una

¹ *Master of the Arts (Hons)* de la Universidad de Aberdeen, Escocia, y candidata a magíster en Ciencia Política en la Universidad de los Andes. Asistente de investigación en la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE).

respuesta también multidimensional, integral y reconocida por todo actor involucrado, tanto a corto como a largo plazo, y que tiene por objetivo la reducción del sufrimiento de la población venezolana.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, más allá de los impactos domésticos, los problemas políticos, económicos y sociales de Venezuela también ocasionan consecuencias importantes tanto en sus vecinos países de América Latina y el Caribe (ALC) como a nivel global. Por lo tanto, la Unión Europea (UE) también se ve afectada por la crisis interna venezolana y, como todo socio internacional del país, ha tenido que adoptar una posición y un rol ante la situación. Además, la crisis se viene desarrollando durante un periodo de turbulencia y cambios en la misma UE y en el sistema internacional entero, una llamada "crisis del multilateralismo," (CRIES, septiembre de 2018, p. 5), lo cual también incide en la respuesta ofrecida por la UE.

En este contexto, el presente capítulo empieza con un breve resumen de aspectos claves de la crisis venezolana y delinea los principios que orientan la política exterior de la UE hacia ALC y su enfoque en Venezuela. De ahí, examina las medidas y acciones que ha emprendido la UE en contra del régimen de Nicolás Maduro a raíz del rompimiento del Estado de derecho, el orden democrático, la separación de poderes y las violaciones flagrantes y masivas de los derechos humanos (DD.HH.), y en modo de conclusión, considera el rol internacional que puede desempeñar la UE en la búsqueda de una salida política y negociada de en la crisis de Venezuela y plantea unas recomendaciones al respecto.

▲ Dimensiones de la crisis en Venezuela

Como se señaló en la introducción, la crisis en Venezuela es profunda y multidimensional en todo ámbito de política pública y a lo largo del país, y también tiene impactos más allá de sus propias fronteras. Para poder considerar la posición y el rol de la UE ante la situación, es necesario primero delinear algunas dimensiones de la crisis y reconocer la magnitud y la gravedad de la situación.

Empezando con la dimensión política, actualmente Venezuela se encuentra como "un régimen autoritario que no termina de consolidarse como tal" (CRIES, septiembre de 2018, p. 2), pero que quiere, sobre todo, mantenerse

en el poder para que sus líderes políticos –apoyados por el Ejército, la Guardia Nacional, la Policía y la policía política y grupos paramilitares– sigan accediendo a los beneficios de poder en medio de la crisis y no se encuentren sujetos a procesos legales o políticos (Levine, 2017, p. 1). Además, el régimen de Nicolás Maduro, presidente desde la muerte de su antecesor Hugo Chávez en marzo del año 2013, ya no cuenta con el apoyo popular del pueblo venezolano del que había disfrutado Chávez en distintas elecciones y ha, a todos los efectos, “abandonado la democracia” (p. 1): después de perder una serie de elecciones a nivel local y regional, en los últimos años el régimen ha descalificado candidatos y funcionarios opositores, así como revocado leyes aprobadas por la Asamblea Nacional, la cual ha sido controlada por la oposición desde diciembre de 2015 (p. 1). Asimismo, la imposición ilegal de una Asamblea Constituyente sometida al régimen político y encargada de establecer una nueva constitución representa otra violación de las normas básicas de la democracia en el país y existe clara evidencia de la manipulación de procedimientos y resultados en las últimas elecciones (CRIES, septiembre de 2018, pp. 1-2).

Todo lo anterior ha provocado manifestaciones masivas contra el régimen dada la imposibilidad de participar de manera eficaz a través de mecanismos políticos ordinarios, pero dichas manifestaciones han recibido una respuesta violenta y opresiva por parte del régimen venezolano, con una alta presencia en el país de grupos paramilitares legitimados por el Estado y de organizaciones de crimen organizado (CRIES, septiembre de 2018, p. 2). Este hecho ha contribuido a una crisis de seguridad y al crecimiento enorme de las cifras de violencia en Venezuela. Para poner esto en contexto, según la Oficina de las Naciones contra las Drogas y el Delito (UNODC), en 2015 ALC reportó una tasa promedio de homicidios de 24 por cada 100.000 personas, cuatro veces el promedio global (Luengo-Cabrera, 24 de mayo de 2017, p. 2). Sin embargo, en 2018, Venezuela lleva una tasa promedio de 89 homicidios por cada 100.000 personas (CRIES, septiembre de 2018, p. 2), una cifra espeluznante.

Más allá de los impactos sociales y humanitarios de esta crisis de seguridad, la violencia también contribuye al empeoramiento de la crisis económica que el país adolece desde hace años. Venezuela se enfrenta a la debilidad estructural de muchas economías del Sur global: la dependencia de la exportación de materias primas, que se ha revelado más desde la caída en los precios de

los *commodities* (Luengo-Cabrera, 21 de enero de 2016, p. 1). En el caso venezolano, el 96% de sus exportaciones dependen del petróleo y representan casi la mitad de su presupuesto nacional (p. 1). Históricamente, el régimen ha dependido de las exportaciones de petróleo, en particular a su aliado político China, para poder sostener sus programas de gastos públicos, pero a pesar de la caída en los precios, ha continuado con sus gastos populistas –en particular antes de las últimas elecciones–, lo cual ha exacerbado los problemas del déficit del país (p. 1). Según datos de la Agencia Internacional de Energía, la producción venezolana de petróleo bajó en mayo 2018 a los niveles más bajos en su historia (Center for Strategic and International Studies, 18 de junio de 2018). Es más, la creciente violencia en el país en los últimos años también ha tenido un impacto negativo económico, un estudio (Luengo-Cabrera, 24 de mayo de 2017) ha estimado que la violencia le costó a Venezuela USD 79 billones en solo el año 2015 –equivalentes a un impresionante 42,8% de su PIB y que dejan al país en cuarto lugar globalmente tras Siria, Irak y Afganistán (p. 4)–, según un modelo desarrollado por el Instituto para la Economía y la Paz. Mientras la economía nacional se sigue contrayendo, la posibilidad de un colapso total de la economía venezolana es cada vez más cerca.

La última dimensión para tener en cuenta es la crisis social y humanitaria desplegada por la crisis política y económica. Los problemas económicos han provocado una tasa de pobreza de 87%, con pobreza extrema en un 61%, y una escasez de 78% de medicamentos, alta emigración de profesionales del sector de salud y niveles crecientes de epidemias como VIH (CRIES, septiembre de 2018, p. 2). Por todo lo anterior, ha surgido un proceso de migración masiva, inicialmente de manera regular entre los años 2000 y 2014, y desde entonces una etapa de migración forzada de las clases populares, obligadas a salir del país como forma de sobrevivir (p. 2). Aunque los principales receptores de la migración venezolana son los países vecinos en ALC, también se ha visto una tendencia de migración hacia España “siendo Venezuela el primer país en la lista de aquellos que solicitan refugio y protección” en territorio español (p. 2). Y esto en el contexto de la migración irregular masiva desde el Medio Oriente y el norte de África en los últimos años.

Entonces, ante una crisis de esta magnitud, es claro que se necesita una respuesta también multidimensional e integral, tanto a corto como a largo plazo.

▲ La política exterior de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe y su enfoque en Venezuela

Es necesario considerar los medios y principios de la política exterior de la UE hacia ALC para poner en contexto el enfoque de su posición y rol ante la situación doméstica venezolana. La Estrategia Global de la UE del año 2016 llama por “una unión más responsiva” (Luengo-Cabrera, 24 de mayo de 2017, p. 2) a nivel global y “un Atlántico más cercano” (p. 4), lo que busca promover la cooperación entre las dos regiones, y la UE ha mostrado su disposición de ampliar y profundizar su cooperación con los países de ALC en el contexto cambiante a nivel global.

Esta cooperación se lleva a cabo bajo el marco de la Asociación Estratégica Birregional entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establecida en la primera cumbre entre las dos organizaciones regionales en Río de Janeiro en junio de 1999 (Tveavad, octubre de 2018, p. 1). Desde ese año, se llevan a cabo cumbres birregionales cada dos años con el fin de establecer, a nivel de jefes de Estado y gobierno de las dos regiones y los altos representantes de la UE, los medios y principios que guían la cooperación entre la UE y ALC (UE-CELAC, 2015a, p. 5). Es importante tener en cuenta que la CELAC, a diferencia de la UE, no cuenta con un sistema institucional u organizacional fuerte o con elementos supranacionales. Sin embargo, las dos organizaciones resaltan que “comparten profundos lazos históricos que los unen estrechamente. Son socios naturales que buscan intensificar sus vínculos estratégicos en el ámbito social, político y económico” (p. 3).

Esta cooperación birregional se rige por los valores y principios encarnados en toda política exterior de la UE, un compromiso resumido en la Declaración de Bruselas que surgió de la cumbre EU-CELAC en 2015:

Los principios del derecho internacional, el respeto y el beneficio mutuo como parte integrante de nuestros esfuerzos conjuntos para lograr un desarrollo sostenible y promover unas sociedades más democráticas, prósperas, equitativas, integradoras, cohesionadas y justas en nuestros países. Nuestro diálogo y nuestra cooperación birregionales se basan en valores compartidos y en una convicción común de que nuestros intereses están relacionados con un mundo interconectado e interdependiente. (UE-CELAC, 2015b, p. 10)

De forma inmediata, es fácil ver cómo la situación doméstica venezolana se ha venido desarrollando en contra de los valores y principios de la política exterior de la UE y de las proclamaciones comunes de la UE y CELAC. Como se mostró en la sección anterior, la crisis multidimensional actual en Venezuela ha roto con los esquemas establecidos del Estado de derecho, el orden democrático, la separación de poderes y la protección de los DD.HH. Por lo tanto, la UE ha tenido que responder ante la situación terrible que va contra todos sus valores y principios fundamentales.

La cooperación con CELAC representa un posible canal para que la UE pueda implementar una respuesta dirigida al mejoramiento de la situación doméstica venezolana, pero también existe la relación bilateral entre la UE y el país. De hecho, se ha hecho hincapié en que el bilateralismo ha sido el canal principal de la cooperación de la UE hacia Venezuela (Luengo-Cabrera, 17 de abril de 2015, p. 1). Esta cooperación bilateral se lleva a cabo a través de la Delegación de la UE en Venezuela, su primera Delegación en América del Sur, establecida en 1977 (Delegación de la UE en Venezuela, 2016a). Hoy en día, la Delegación, entre otras cosas:

Cumple funciones en materia de reforzamiento del diálogo político diario [...] sobre temas de interés mutuo, [...] coordina a las embajadas de los Estados Miembros de la UE con representación diplomática en el país: [en] temas políticos, económicos, culturales, consulares, administrativos [...] [y] asegura la representación y vela por los intereses económicos y comerciales de los Estados Miembros de la UE. (Delegación de la UE en Venezuela, 2016b)

La Delegación se originó con la responsabilidad de promover la política exterior de la UE en Venezuela enfocada en tres temas –comercio, ayuda al desarrollo y política– pero, respondiendo a los cambios políticos nacionales e internacionales, a lo largo del tiempo se ha adaptado el enfoque a incluir la defensa de los DD.HH., la paz y la seguridad internacionales y la prevención de conflictos, incluso los internos (Delegación de la UE en Venezuela, 2016a). Entonces es posible ver cómo la posición y el rol de la UE en Venezuela se han transformado frente a las dinámicas cambiantes dentro del país, mientras la crisis ha venido tomando más fuerza y profundidad.

Como es lógico, hasta en medio de la crisis actual, la UE opera en alguna medida en función de sus propios intereses respecto a Venezuela. Por otra parte,

dado que la UE es la mayor potencia comercial mundial y la inversión europea representa un tercio de las inversiones extranjeras en el país (Delegación de la UE en Venezuela, 2016b), esto debe representar un incentivo grande para que Venezuela mantenga buenas relaciones con la UE también. La UE es el tercer socio comercial del país tras Estados Unidos y China, con una relación comercial bilateral de €5.225 millones anuales y un superávit comercial para la UE de aproximadamente €806 millones anuales, según estimaciones del año 2015 (Delegación de la UE en Venezuela, 2016b). La UE afirma que su política comercial ayuda a los países menos desarrollados a generar ingresos a través de exportaciones, lo cual les permite mejorar niveles de industrialización y la diversificación de economías (Delegación de la UE en Venezuela, 2016b). Aun así, como se mencionó en la sección anterior, pareciera que esta estrategia no ha sido exitosa en el caso de Venezuela dada su dependencia económica estructural del petróleo, aunque es menester aclarar que ese hecho representa más una falta en las políticas del régimen venezolano que en la estrategia de la UE.

Históricamente, en términos sociales y humanitarios, la UE ha cooperado con Venezuela en materia de ayuda humanitaria después de desastres naturales, en lucha contra el cambio climático y en asistencia a refugiados por su antiguo estatus de país receptor de la migración desde su vecino Colombia por motivos del conflicto interno armado (Delegación de la UE en Venezuela, 2016b). Esta cooperación ha sido importante en las regiones de la frontera entre los dos países en particular y, sin duda, en la coyuntura actual con el incremento en las tendencias de migración representa un gran desafío para la UE. Además, la UE ofrece convocatorias a las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales venezolanas a través de la financiación y provisión de asistencia técnica para proyectos que responden a las temáticas prioritarias de la UE bajo el marco de sus dos áreas temáticas generales: el Programa para Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales en Venezuela y la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos. Frente a la situación actual, esta cooperación puede representar una posible manera de promover el dialogo doméstico en Venezuela a través de la fortificación de su sociedad civil.

Para concluir esta sección, se puede resaltar que la UE coopera con Venezuela de forma tanto birregional –a través de la CELAC– como bilateral –a través de su Delegación en el país–. En ambos casos, la cooperación se guía por los valores y principios de la UE, los cuales están siendo desafiados por la crisis actual

en Venezuela. Además, los dos canales de cooperación tienen sus ventajas y desventajas para la UE en términos de adoptar una posición y un rol ante la situación doméstica venezolana, las cuales se consideran en la próxima sección del capítulo.

▲ **Las medidas y acciones que ha emprendido la Unión Europea en contra del régimen venezolano**

Tomando en cuenta las dimensiones de la crisis venezolana y los principios que orientan la política exterior de la UE hacia ALC y su enfoque en Venezuela, es necesario analizar las medidas y acciones que ha emprendido la UE en contra del régimen venezolano para entender su posición y rol ante la situación. Como en la sección anterior, se consideran las acciones emprendidas tanto por canales birregionales como bilaterales, analizando sus beneficios y límites con el fin de poder identificar recomendaciones para mejorar la respuesta de la UE a la crisis y, por último, encontrar una solución a largo plazo.

Para comenzar, es necesario resaltar que, dadas las circunstancias catastróficas dentro del país para la mayoría de la población venezolana y, por lo tanto, para los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil que luchan contra el régimen, los actores internacionales como la UE pueden y deben jugar un papel clave en la búsqueda de soluciones a la crisis, aunque siempre con la idea de apoyar a los actores domésticos a liderar el proceso. Sin embargo, algunos analistas han comentado el “carácter fragmentado y desarticulado, y a la falta de una estrategia consensuada y clara” (CRIES, septiembre de 2018, p. 3) de las respuestas por parte de los distintos actores a nivel internacional, un grupo que incluye la UE, varias agencias de la ONU, Estados Unidos y, por supuesto, los otros países y organizaciones regionales y subregionales de ALC.

Empezando con las medidas y acciones de la UE en el marco de la cooperación birregional UE-CELAC, éstas han sido limitadas en su efectividad dada la fragmentación entre los países del ALC y el giro de sus intereses hacia la región Asia-Pacífico (Luengo-Cabrera, 17 de abril de 2015, p. 2). Los diferentes bloques subregionales –como la Alianza del Pacífico, UNASUR, MERCOSUR y ALBA– han mostrado diferentes enfoques y acciones ante los problemas regionales y globales y también frente a la crisis venezolana a lo largo de su desarrollo. De

hecho, se puede afirmar que el régimen venezolano y la crisis creciente han representado unas de las grandes diferencias políticas entre los países de ALC en los últimos años. Las fricciones entre los líderes políticos en ALC han desacelerado el proceso de integración en la región y han derivado en una tendencia hacia la cooperación birregional de los países con la UE (p. 2). Por supuesto, si los países de la CELAC no son capaces de encontrar una posición y una estrategia comunes frente a la crisis en Venezuela, es inevitable que esto limite la eficacia de la cooperación birregional UE-CELAC.

El desafío más grande a esta cooperación birregional surgió en 2018 con la Declaración de Lima emitida por trece gobiernos² del continente americano que formaron el Grupo de Lima en abril del mismo año, en el marco de la Cumbre de las Américas llevada a cabo en la capital peruana, y en la cual el tema principal fue la crisis venezolana. En la Declaración, estos gobiernos:

Hacen un exhorto urgente al Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para que se conduzca una investigación independiente, exhaustiva y transparente sobre el evento que tuvo lugar el 4 de agosto^[3], [...] con objeto de esclarecer los hechos de manera imparcial, con pleno respeto del Estado de derecho y de los derechos humanos.

Asimismo, ante las recientes acciones de represión emprendidas contra diputados de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela:

Repudian cualquier intento de manipulación que se haga del incidente ocurrido el 4 de agosto para perseguir y reprimir a la disidencia política. [...] Condenan y rechazan firmemente la violación del debido proceso penal y de las normas internacionales en materia de procuración de justicia y respeto de los derechos humanos [...] Expresan su profunda inquietud por la utilización de las instituciones de seguridad y procuración de justicia del Estado venezolano para perseguir a los opositores políticos [...] Reiteran su profunda preocupación por la situación de todos los presos políticos en Venezuela y exigen su inmediata liberación. (Grupo de Lima, 11 de agosto de 2018)

² Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú (Grupo de Lima, 2018).

³ El 4 de agosto de 2018, hubo dos explosiones utilizando drones durante un desfile para celebrar el aniversario 81 de la creación de la Guardia Nacional Bolivariana de Venezuela, en un presunto ataque contra el presidente Maduro y otros altos representantes del régimen venezolano. Maduro culpó a la ultraderecha venezolana y al gobierno vecino de Colombia, sin prueba alguna, y luego a miembros de la oposición, quienes fueron arrestados en violación de sus DD.HH. (Herrero y Casey, 5 de agosto de 2018; Smilde, 15 de agosto de 2018).

El denominado Grupo de Lima representa a los países de las Américas que más se oponen al régimen de Maduro en Venezuela y muestra cómo algunos países de ALC perciben que sus intereses están mejor servidos fuera del marco de la CELAC. Respecto a la UE, es claro que este hecho debilita su enfoque de llevar a cabo su cooperación con ALC a través de la cooperación birregional UE-CELAC. Es más, frente a una solicitud por parte de los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú –varios de los países que el año después firmarían la Declaración de Lima–, la cumbre UE-CELAC programada para octubre de 2017 fue postergada y luego cancelada definitivamente, para ser remplazada con cumbres a nivel ministerial (EFE, 24 de noviembre de 2017). En la segunda cumbre ministerial UE-CELAC en Bruselas, en julio de 2018, fue algo impactante que la declaración no hizo referencia de manera explícita a la crisis venezolana o a la cooperación birregional al respecto (UE-CELAC, 2018).

Ya que el canal birregional en la búsqueda de una solución a la situación doméstica en Venezuela parece no ser un medio muy eficaz en el escenario actual, es lógico que la UE haya tenido que emprender medidas y acciones de forma bilateral con el país. La UE ha hecho esto en todo ámbito de la crisis delineado en la primera sección del capítulo.

En el aspecto político, las declaraciones del Consejo Europeo y la alta representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad, Federica Mogherini, ilustran la estrategia y las medidas de la UE frente a los problemas graves en Venezuela. El 25 de mayo de 2018, después de las elecciones regionales en el país el día 20 del mismo mes, afirmó el Consejo Europeo que ese proceso electoral no tenía ninguna credibilidad, llamó por nuevas elecciones que cumplieran con los estándares internacionales y criticó el régimen venezolano al decir que los acontecimientos recientes habían alejado aún más la posibilidad de una solución política negociada que asegure el respeto por la democracia, el Estado de derecho y los DD.HH. (Council of the EU, 2018a). Acorde con los procedimientos establecidos y guiada por sus valores y principios, la UE impuso “medidas restrictivas adicionales⁴, reversibles y dirigidas, que no dañan a la población venezolana, cuyo apuro la UE desea aliviar” (Council of the EU, 2018a). La acción política más fuerte que ha emprendido la UE es la imposición de sanciones contra altos funcionarios del régimen, incluso nombres muy

⁴ Adicionales a las primeras sanciones impuestas en noviembre de 2017 (Abellán, 16 de octubre de 2018).

cercanos al presidente Maduro como los dos vicepresidentes, Delcy Rodríguez y Tareck el Aissami, y el ministro de Educación, Elías Jaua (Sánchez, 25 de junio de 2018), por violaciones del Estado de derecho, los DD.HH. y la democracia. El propósito de las sanciones es restablecer la estabilidad política del país a través de una solución democrática y compartida entre los actores domésticos y poder atender las necesidades de la población venezolana (Council of the EU, 2018b). Se anota que, hasta el momento de escribir este capítulo, la UE no ha impuesto sanciones contra el presidente Maduro.

Sin embargo, actualmente está ocurriendo un debate entre los Estados miembros de la UE sobre la efectividad de estas medidas sancionatorias, con el ministro de Asuntos Exteriores de España, desde el cambio de gobierno en junio de 2018, Josep Borrell, proponiendo un enfoque basado más en la diplomacia y la negociación política que en sanciones. La Alta Representante contestó que la UE mantendrá estas medidas y no quiere suavizar su posición ante la crisis venezolana, pero que explorará:

La posibilidad de crear un grupo de contacto para ver si se dan las condiciones para facilitar un proceso político, una vía para contactar con todas las partes (Gobierno, las diferentes ramas de la oposición y también algunos actores regionales e internacionales). (Abellán, 16 de octubre de 2018)

Por lo tanto, es posible que la UE tenga que ampliar sus medidas bilaterales en Venezuela más allá de la vía de sanciones para asegurar un rol más eficaz en la resolución de la crisis.

En este orden de ideas, se ha afirmado que un problema grande doméstico respecto a la crisis política en Venezuela es que:

La oposición hoy se encuentra fuertemente perseguida, y los partidos políticos invalidados e ilegalizados. A su vez, la oposición está dividida sobre temas cruciales [...] Más aún, la oposición carece de articulación con la sociedad civil, y se encuentra desconectada de la agenda de prioridades de la población. (CRIES, septiembre de 2018, p. 3)

Este hecho parece –aunque de manera más pronunciada y tal vez más problemática en la búsqueda de la resolución de la crisis– replicar el mismo problema del nivel internacional entre la UE y otros actores. A nivel doméstico en Venezuela, la fragmentación entre y dentro de la oposición política y la

sociedad civil representa una gran barrera al cambio del régimen de Maduro y el establecimiento y la consolidación de uno nuevo, y a nivel internacional hace el panorama más complicado porque actores internacionales como la UE no tienen un “claro interlocutor interno” (CRIES, septiembre de 2018, p. 7) con quien hablar y trabajar. En este sentido, es menester que la UE y otros actores de la comunidad internacional apoyen el diálogo entre las distintas organizaciones de la oposición política y la sociedad civil en Venezuela. CRIES (septiembre de 2018) identifica muchas posibles medidas, entre las cuales se puede destacar:

Iniciar nuevo proceso de identificación de un interlocutor internacional en la oposición venezolana como paso esencial para avanzar en medidas de diálogo; [y] facilitar el diálogo intersectorial (academia, sociedad civil, organismos multilaterales) con las segundas y tercera líneas dentro de los partidos de oposición. (p. 9)

Estas dos acciones facilitarían el proceso de avanzar hacia una oposición política y una sociedad civil más cohesivas y coherentes en Venezuela, y dada la represión a nivel interno, el apoyo de la UE desde afuera podría ser valioso. La Delegación de la UE en el país podría utilizar las convocatorias que ofrece para promover este tipo de cooperación interna entre los distintos actores relevantes, y hasta en colaboración con actores gubernamentales y no gubernamentales de los Estados miembros de la UE que podrían ofrecer asistencia financiera y técnica.

En el ámbito social y humanitario es clave que la UE cumpla con las palabras de los valores y principios que orientan su política exterior. Es más que claro que hoy en día Venezuela está lejos de ser una sociedad democrática, próspera, equitativa, integradora, cohesionada o justa, y la UE se ha comprometido con promover estas calidades por medio de toda su cooperación internacional, tanto birregional como bilateral. Muchas de las medidas y acciones que podría emprender en Venezuela dependen de decisiones del régimen actual para volverse realidades –sin duda, la UE podría ofrecer asistencia técnica en salud, medicinas básicas que están en escasez, programas de comida y agricultura, entre muchas otras medidas– pero mientras el acceso seguro al territorio venezolano no esté garantizado, dichas acciones no son fáciles de llevar a cabo.

El ámbito en el que la UE puede más contribuir al alivio del sufrimiento causado por la crisis social y humanitaria es en materia de migración

masiva de los venezolanos buscando un escape de la catástrofe en su país. Naturalmente, esta medida requiere de cooperación con los países receptores de los migrantes regulares e irregulares: principalmente los países vecinos de Venezuela en América del Sur, pero también algunos Estados miembros de la UE como la misma España, que según se mencionó antes, recibe altos niveles de aplicaciones de asilo y refugio (CRIES, septiembre de 2018, p. 2). El país que más ha recibido migrantes venezolanos es Colombia, con estimaciones de alrededor de un millón de personas o más llegando al país desde el año 2000 a lo largo de las fases de migración regular y luego forzada e irregular (p. 2), entre 35 y 40 mil "migrantes pendulares" (EFE, 20 de septiembre de 2018), quienes se mueven entre Colombia y Venezuela diariamente, y miles más que pasan por Colombia en sus viajes hacia otros países de la región, como Ecuador y Perú.

Frente a este flujo enorme de migrantes, que ponen más presión a los ya débiles servicios públicos colombianos de salud y educación, entre otros, los políticos colombianos han solicitado la ayuda de la comunidad internacional para poder atender a las necesidades de la gente. Por lo tanto, en agosto de 2018 durante una visita a Colombia por parte del presidente de España, Pedro Sánchez, el mandatario aseguró que la UE haría una contribución de €35 millones a los países receptores en ALC dado que, en la UE, se percibe la situación como una responsabilidad que no debería caer encima de solo esos países, sino que es una responsabilidad de toda la comunidad internacional (Cancillería de Colombia, 30 de agosto de 2018). Además, se comprometieron los dos presidentes a impulsar "el tratamiento de la crisis migratoria en las instancias multilaterales competentes, especialmente [...] para la creación en el marco de las Naciones Unidas de un mecanismo internacional de atención humanitaria para los migrantes venezolanos" (Cancillería de Colombia, 30 de agosto de 2018). Este hecho podría reflejar la necesidad de la UE, y la comunidad internacional en general, de encontrar una estrategia más cohesiva y coherente con los distintos actores involucrados, o podría resultar en agravar los mismos problemas que ya padece la respuesta de la UE ante la crisis venezolana. Evitar más fragmentación entre los actores internacionales respecto a la crisis migratoria y humanitaria debería ser prioridad para la UE en su oferta de cooperación a los países de ALC.

▲ Conclusiones: el rol internacional que puede desempeñar la Unión Europea ante la crisis en Venezuela

En modo de conclusión, se puede afirmar que, según la posición de la UE, todo rol internacional de aquella debe operar en función de sus valores y principios orientadores. Como se ha mostrado, la crisis venezolana desafía a los valores y principios que guían la política exterior de la UE, como son la democracia, la prosperidad, la equidad, la integración y la justicia. Por lo tanto, la UE ha tomado una posición y un rol frente a la situación doméstica venezolana tanto a través de sus canales tradicionales de cooperación como por medidas extraordinarias.

En los canales tradicionales se encuentran la cooperación birregional UE-CELAC y la cooperación bilateral a través de la Delegación de la UE en Venezuela. Como se mostró en este capítulo, la cooperación birregional se ve limitada en el panorama actual de la crisis del multilateralismo a nivel global y por la fragmentación dentro de las dos organizaciones ante la formulación e implementación de una respuesta cohesiva y coherente a la crisis. Esta fragmentación es particularmente marcada en la CELAC por el surgimiento del Grupo de Lima que incluye Estados de las Américas que no son miembros de este organismo regional y que han desafiado su liderazgo frente a la crisis venezolana. Por otro lado, en la cooperación bilateral UE-Venezuela, mientras la Delegación sigue con sus canales de diplomacia normales, la UE también ha desplegado medidas y acciones extraordinarias ante la situación.

Se puede resumir que las principales medidas y acciones extraordinarias emprendidas por la UE ante la crisis han estado relacionadas con las dimensiones políticas y humanitarias. La imposición de sanciones a altos funcionarios del régimen venezolano –aunque todavía no al presidente Maduro– ha sido la estrategia política más notable de la UE. Sin embargo, existe actualmente un debate dentro de la UE respecto a la efectividad de estas medidas pues algunos Estados Miembros de la UE proponen una respuesta basada más en la diplomacia y la negociación con todo actor político dentro de Venezuela. Como se ha mostrado, esta estrategia representa un gran desafío, tanto para la UE como para todos los otros actores involucrados, dada la profundidad de la crisis.

Lograr una solución política negociada es, y seguirá siendo, supremamente complicado mientras el régimen de Maduro continúa aferrándose al poder en Venezuela sin interés en colaborar con la oposición política y la sociedad civil venezolanas, ni con la comunidad internacional, en aras de mitigar los impactos graves de la crisis que vive la población venezolana diariamente en el país. Aun así, tomando en cuenta los valores y principios que orientan su política exterior, la UE está obligada a seguir buscando las medidas y acciones más eficaces para poder mitigar la crisis a corto plazo y, por último, encontrar una estrategia cohesiva y coherente en la búsqueda de una solución a largo plazo.

▲ Recomendaciones

- La UE debe trabajar en conjunto con todos los actores subregionales, regionales e internacionales que están activos en la mitigación y la resolución de la crisis doméstica venezolana, para lograr una posición y medidas y acciones más cohesivas y coherentes. Alcanzar una respuesta común a la situación grave en Venezuela es clave para poder resolver de manera eficaz la crisis profunda y multidimensional de este país.
- En el canal bilateral UE-Venezuela, la UE debe ampliar su enfoque político a fin de buscar nuevas condiciones y medidas de diálogo con todo actor doméstico, incluso el Gobierno, y los diferentes grupos y organizaciones de la oposición y de la sociedad civil. Esto también para promover una estrategia más cohesiva y coherente.
- Además de un diálogo amplio a nivel doméstico, la UE debe también promover y facilitar el diálogo multisectorial entre los distintos actores de la oposición política y la sociedad civil venezolanas, para buscar una posición más cohesiva y coherente frente al régimen de Maduro. La Delegación de la UE en Venezuela podría utilizar las convocatorias que ofrece para promover este tipo de cooperación interna, hasta en colaboración con actores gubernamentales y no gubernamentales de los Estados miembros de la UE.
- Acerca de la crisis migratoria, se resalta que la UE reconoce una responsabilidad por parte de la comunidad internacional de

responder a las necesidades básicas de los migrantes, quienes se concentran principalmente en los países vecinos de Venezuela en ALC. Asistir a los países receptores y promover una estrategia cohesiva y coherente a nivel internacional, en el marco de la ONU, es crucial para aliviar la crisis humanitaria, aunque se destaca que es necesario trabajar conscientemente con el fin de evitar la prolongación o el empeoramiento de la fragmentación entre los distintos actores internacionales involucrados.

► Referencias

- Abellán, L. (16 de octubre de 2018). La UE mantiene que no suavizará su posición respecto a Venezuela. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/politica/2018/10/15/actualidad/1539619611_423521.html.
- Cancillería de Colombia. (30 de agosto de 2018). *Unión Europea destinará 35 millones de euros para atender crisis migratoria venezolana, anunció el Presidente del Gobierno de España durante visita a Colombia*. Recuperado desde: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/union-europea-destinara-35-millones-euros-atender-crisis-migratoria-venezolana-anuncio>.
- Center for Strategic and International Studies. (18 de junio de 2018). *How low can Venezuelan oil production go?* Recuperado desde: <https://www.csis.org/analysis/how-low-can-venezuelan-oil-production-go>.
- Council of the EU. (2018a). *Venezuela: Council adopts conclusions*. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/28/venezuela-council-adopts-conclusions/>.
- Council of the EU. (2018b). *Venezuela: EU adds 11 officials to sanctions list*. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/25/venezuela-eu-adds-11-officials-to-sanctions-list/>.
- CRIES. (Septiembre de 2018). *Respuestas regionales a la crisis venezolana: fortaleciendo capacidades de la sociedad civil e iniciativas multilaterales. Policy Memo*. Panamá: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales y The Stanley Foundation.
- Delegación de la UE en Venezuela. (2016a). *Venezuela y la UE: About us, structure and organisation*. Recuperado desde: https://eeas.europa.eu/delegations/venezuela/1916/venezuela-y-la-ue_es.
- Delegación de la UE en Venezuela. (2016b). *Venezuela y la UE: EU relations with country*. Recuperado desde: https://eeas.europa.eu/delegations/venezuela/1917/venezuela-y-la-ue_es.
- EFE. (24 de noviembre de 2017). La cumbre Celac-UE en El Salvador queda definitivamente cancelada. *El Diario*. Recuperado desde: https://www.eldiario.es/politica/cumbre-Celac-UE-Salvador-definitivamente-cancelada_0_711478861.html.

- EEF. (20 de septiembre de 2018). Colombia espera más apoyo de la Unión Europea en crisis migratoria venezolana. *El Universal*. Recuperado desde: <http://www.eluniversal.com/politica/21155/colombia-espera-mas-apoyo-de-la-union-europea-en-crisis-migratoria-venezolana>.
- Grupo de Lima. (11 de agosto de 2018). *Declaración de Lima*. Recuperado desde: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-grupo-lima-0>.
- Herrero, A.V. y Casey, N. (5 de agosto de 2018). Dos explosiones y una 'cosa voladora': testimonios del presunto ataque contra Nicolás Maduro. *The New York Times*. Recuperado desde: <https://www.nytimes.com/es/2018/08/05/ataque-maduro-venezuela-drones/>.
- Levine, D. H. (2017). The authoritarian gambit. *Latin American Studies Association Forum*, (48)4, 1-3.
- Luengo-Cabrera, J. (17 de abril de 2015). EU-LAC: The other transatlantic partnership. *European Institute for Security Studies*. Recuperado desde: <https://www.iss.europa.eu/content/eu-lac-other-transatlantic-partnership>.
- Luengo-Cabrera, J. (21 de enero de 2016). LAC's insecure economies. *European Institute for Security Studies*. Recuperado desde: <https://www.iss.europa.eu/content/lac%E2%80%99s-insecure-economies>.
- Luengo-Cabrera, J. (24 de mayo de 2017). The economic impact of violence in LAC: implications for the EU. *European Institute for Security Studies*. Recuperado desde: <https://www.iss.europa.eu/content/economic-impact-violence-lac-implications-eu>.
- Sánchez, A. (25 de junio de 2018). La UE impone sanciones a 11 altos cargos de Venezuela. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/internacional/2018/06/25/actualidad/1529933476_944902.html.
- Smilde, D. (15 de agosto de 2018). El futuro de Venezuela después de los drones. *The New York Times*. Recuperado desde: <https://www.nytimes.com/es/2018/08/15/opinion-ataque-drones-maduro-venezuela/>.
- Tvevad, J. (Octubre de 2018). Latin America and the Caribbean: Fact sheets on the European Union. *European Parliament*. Recuperado desde: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.6.2.pdf.
- UE-CELAC (2015a). *Cumbre de Bruselas. Datos y cifras sobre las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados Latinoamericanos*

y Caribeños. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/media/23759/eu-celac-brochure-es.pdf>.

UE-CELAC. (2015b). *Declaración de Bruselas*. Recuperado desde: https://www.consilium.europa.eu/media/23751/eu-celac-brussels-declaration_es_corr.pdf.

UE-CELAC. (2018). *Reunión ministerial. Declaración*. Recuperado desde: <https://www.consilium.europa.eu/media/36188/declaration-es.pdf>.

Americas last: la política exterior del gobierno Trump en América Latina y en Venezuela

Paul Angelo¹ y Olga Lucía Illera Correal²

▲ Introducción

La crisis venezolana ha desatado diversas reacciones por parte de los países del hemisferio. Algunos, durante varios años, negaron la existencia de una crisis perpetrada por el régimen del presidente Nicolás Maduro, como Nicaragua y Bolivia entre otros países afiliados con el movimiento bolivariano, mientras países fronterizos con Venezuela, como Colombia, han respondido a la crisis humanitaria con asistencia a la población desplazada y llamados a una intervención diplomática regional, desde hace mucho tiempo (DW, 13 de febrero de 2014; *El Nuevo Diario*, 21 de mayo de 2018; *El Espectador*, 13 de septiembre de 2018).

La potencia regional y mundial, Estados Unidos (EE.UU.), ha mantenido una postura muy firme en contra del régimen chavista desde hace más de una

¹ M.Phill en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, es estudiante de doctorado en el Instituto de las Américas, University College London, y actualmente se desempeña como capitán de corbeta de la Reserva Activa Naval de EE.UU. Contacto: paul.joseph.angelo@gmail.com.

² Polítóloga, magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, magíster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, estudiante del doctorado de Ciencia Política, de la Administración y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid; actualmente es vicerrectora académica de la Universidad Militar Nueva Granada. Contacto: olga.illera@unimilitar.edu.co.

década, argumentando que su política socialista ha desafiado al Gobierno norteamericano en su objetivo de difundir valores democráticos y procapitalistas en la región. Sin embargo, últimamente la estrategia para proteger los intereses vitales de EE.UU. en América Latina –sobre todo con respecto a Venezuela– se ha ido cambiando. En especial después de la transición presidencial de 2017 y con la llegada del presidente Donald Trump a la Casa Blanca, la estrategia regional del gobierno estadounidense y las políticas implementadas para aislar al gobierno Maduro pasaron de ser relativamente pasivas a ser preocupantemente agresivas.

El siguiente texto explora este cambio de estrategia, primero identificando la doctrina de política exterior introducida por el gobierno Trump y contrastando las tácticas del nuevo presidente estadounidense con las de sus predecesores. Después, los autores aclaran el impacto que ha tenido la economía petrolera de Venezuela en el cálculo político del gobierno estadounidense y, por último, proponen algunas posibles consecuencias de la nueva doctrina Trump tanto para Venezuela como para la región.

▲ La doctrina Trump en América Latina

En los últimos veinte años, América Latina no ha sido una región prioritaria para el gobierno estadounidense a pesar de su cercanía geográfica y los vínculos históricos y culturales. La guerra global contra el terrorismo, abordada por el gobierno del presidente George W. Bush (2001-2009) después del atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, no tuvo relevancia inmediata para la mayoría de los países latinoamericanos, salvo Colombia, donde aún operan grupos al margen de la ley tildados de terroristas por el Departamento de Estado.³ La presidencia de su sucesor, Barack Obama (2009-2017), se enfrentó con un estallido de violencia e inestabilidad en rincones del mundo tan diversos como el Medio Oriente, el Sahara y Ucrania, por lo que nunca llegó a priorizar a la región latinoamericana en su política exterior.

³ El Departamento de Estado de EE.UU. clasificó, a partir de 1997, a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y al Ejército de Liberación Nacional (ELN) como organizaciones extranjeras de terrorismo (*Foreign Terrorist Organizations*) (U.S. Department of State, s.f.).

Durante la campaña electoral, el hoy presidente Trump dio visibilidad a la región con una connotación negativa. Se refería explícitamente a que ciudadanos de países como México se consideraban una de las principales amenazas a la seguridad personal de los estadounidenses. La incorporación de esta percepción en la agenda de gobierno no denotaba tampoco un gran giro hacia los vecinos al sur, pero en muchos sentidos la estrategia del Gobierno estadounidense en América Latina se ha ido transformando de una basada en colaboración pasiva a una que fluctúa entre el abandono y el antagonismo a partir de 2017 (De la Fuente, 2017; Gabbatt, 16 de junio de 2015).

La doctrina Trump, conocida en el ámbito doméstico estadounidense como *America First* (EE.UU. primero), se ha definido por una priorización absoluta y oportunista de la prosperidad de EE.UU. –y sobre todo los estados de la base de apoyo del Presidente–, pero en su búsqueda realista de poderío relativo ha generado una incertidumbre desfavorable en América Latina (Trump, 2017, p. 4). Sobre todo, las políticas adoptadas por el presidente Trump en América Latina durante los primeros dos años de su mandato se destacan por una asombrosa falta de coherencia –tanto, que la aprobación regional del desempeño de Trump durante su primer año (16 por ciento) bajó más en América Latina que en cualquier otra región del mundo (Keating, 24 de enero de 2018)–. Aunque la promoción de los valores democráticos, el libre comercio y la seguridad figuran como las ramas principales de su estrategia, el gobierno Trump ha implementado políticas totalmente contradictorias en estos tres campos, dejando a sus aliados principales del hemisferio preguntándose si la doctrina Trump en realidad va a terminar siendo una de *Americas Last* (América de último).

La promoción de democracia describe el conjunto de políticas de asistencia externa asumidas por un actor, que pretenden facilitar desde afuera un proceso de transición o de consolidación democrática dentro de otro país (Leininger, 2010). El gobierno de EE.UU. ha sido uno de los principales promotores de los valores democráticos desde la Segunda Guerra Mundial y ha mantenido una política moderna de promoción de democracia desde el gobierno del presidente Jimmy Carter (1977-1981), quien puso como pilar fundamental de su política exterior los derechos humanos.⁴ Aunque en varios países del mundo y sobre

⁴ Una política exterior de derechos humanos en los años del gobierno Carter generó bastante inconformidad entre la oposición republicana en el Congreso de EE.UU. por un supuesto debilitamiento frente la amenaza geopolítica del comunismo (Schmitz y Walker, 2004).

todo de la región latinoamericana, los valores democráticos han sido relegados a un segundo plano en las relaciones bilaterales con EE.UU. cuando otros intereses asumen un rol prioritario, la retórica de los presidentes estadounidenses desde los años noventa se ha centrado en una estimación del sistema electoral, en la transparencia y la rendición de cuentas, en el ejercicio libre de la prensa y en la preservación del estado de derecho.⁵ Tanto ha sido ese compromiso que de 2006 a 2016 el gobierno de EE.UU. financió más de dos mil millones de dólares al año en la promoción de democracia, a través de actividades que buscaban fortalecer instituciones democráticas y robustecer a la sociedad civil alrededor del mundo (Lawson y Epstein, 2017).

El gobierno de Trump no ha abandonado del todo una política de promover principios democráticos en el mundo –por no mencionar las tendencias antide-mocráticas de su gobierno en el contexto doméstico–, pero al llegar al poder, el Presidente solicitó un recorte sustancial al presupuesto para tales programas por un 40 por ciento (Kristof, 10 de enero de 2018; Kurlantzick, 19 de marzo de 2018). Como dijo el exsecretario de Estado Rex Tillerson, acondicionar la asistencia financiera de EE.UU. en la promoción de democracia resulta en “obstáculos para la seguridad nacional y los intereses económicos” del pue-blo estadounidense (Borger, 4 de mayo de 2017). En ese sentido, la reducción de fondos hace que el Gobierno tenga que ser más selectivo en cuanto a sus inversiones en la democracia en el extranjero, utilizando un pretexto como la preservación de la democracia para intervenir cuando le conviene y dejando de un lado los principios democráticos cuando no le conviene (Trisko Darden, 28 de febrero de 2018).

En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, el Gobierno declara: “somos re-alistas y entendemos que el estilo de vida estadounidense no se puede imponer, ni es la culminación inevitable del progreso” (Trump, 2017). Esa retirada retórica y práctica de la democracia en la política exterior ha afectado sustancialmente a América Latina. Por ejemplo, en el caso de Honduras, el gobierno Trump reconoció la reelección del presidente en ejercicio Juan Orlando Hernández a finales de 2017, a pesar de un supuesto fraude electoral que fue denunciado por varios congresistas demócratas y hasta por el Secretario General de la Organización

⁵ Tal fue la política exterior de EE.UU. en América Latina durante el gobierno del presidente Ronald Reagan (1981-1989), cuando la estabilidad política y el anticomunismo llegaron a ser la prioridad de ese país en la región centroamericana.

de Estados Americanos (OEA), quien insistió en una nueva ronda de votación.⁶ Ya con el respaldo del Departamento de Estado, Hernández, quien durante su primer mandato gobernó con una mano dura para combatir el narcotráfico y ha sido criticado por sus tendencias antidemocráticas, asumió el poder un mes después, aunque el pueblo hondureño siguió manifestándose en las calles contra las irregularidades electorales y el candidato de la oposición nunca concedió la elección. Y como para agradecerle al gobierno Trump por su apoyo incondicional, el presidente Hernández se comprometió a tratar de reducir el flujo de migración proveniente de Honduras hacia EE.UU. y se juntó a una media docena de países en el mundo que, bajo la presión diplomática del Gobierno estadounidense, reconoció a Jerusalén como la capital de Israel.⁷

En Honduras, una política prodemocracia cedió espacio a una política basada en el oportunismo y, al parecer, a la afinidad ideológica de los gobiernos Trump y Hernández, pero en otros países de la región, el presidente estadounidense ha utilizado el pretexto de la promoción de democracia para justificar políticas que pretenden socavar regímenes autocráticos y antitrumpistas, como ha sido el caso de Cuba. Después de un detente con el régimen de Castro durante el gobierno Obama, la política de EE.UU. hacia la isla cubana durante los últimos dos años se ha enfocado en un rechazo total de la moderación de restricciones de viaje y comercio de la anterior administración, bajo el pretexto que solo sirve esa clase de inversión para enriquecer a la dictadura cubana (Blasco, 26 de junio de 2018). En este sentido, "Donald Trump ha recuperado con fuerza la retórica de los valores democráticos y los derechos humanos en el continente," según Blasco. Pero detrás de esa decisión de volver a cerrar las relaciones con Cuba, el presidente Trump entregó al poderoso *lobby* cubano, que apoyó masivamente su campaña electoral, y a los congresistas de la derecha del Partido Republicano, una victoria que le costó muy poco capital político

⁶ El conteo de votos en las elecciones presidenciales se detuvo durante 36 horas después de la publicación de un primer informe que perfilaba al candidato opositor, Salvador Nasralla, como ganador. Seis días después, el Tribunal Electoral terminó de contar las actas de votación y otorgó la Presidencia al presidente titular, Juan Orlando Hernández (Kinosian, 22 de diciembre de 2017).

⁷ En América Latina, Guatemala, Paraguay y Honduras pretendieron fortalecer sus relaciones con el gobierno Trump con la reubicación de sus respectivas embajadas de Tel Aviv a Jerusalén. El reconocimiento de Jerusalén como capital del Estado israelita ha sido prioritario para el gobierno Trump, ya que una base de apoyo para el Presidente es la comunidad de cristianos evangélicos, quienes creen que la unificación de Israel con Jerusalén como capital es necesaria para el cumplimiento de la sagrada escritura de la Biblia (Partlow, 28 de diciembre de 2017; Telesur, 3 de julio de 2018).

(Weston Phippen, 16 de junio de 2017). En fin, la promoción de democracia dependía totalmente del provecho que se pudo sacar para recompensar a una parte de la base de apoyo del nuevo presidente.

Además de una política contradictoria en el campo de la promoción de democracia, el mandatario estadounidense ha enviado mensajes poco coherentes en cuanto al libre comercio en América Latina. La doctrina Trump, contemplada en la Estrategia de Seguridad Nacional, indica que una de las metas económicas del Gobierno de EE.UU. en América Latina es la contención de las influencias de otras potencias económicas, sobre todo China y Rusia, en la región (De Armatéia da Cruz, 14 de marzo de 2018). Por ejemplo, el premier chino, presidente Xi Jinping, puso una meta de 500 mil millones de dólares en comercio con la región para el año 2019 –algo que significaría un crecimiento por un factor de 50 desde el año 2000 (Boyer, 5 de abril de 2018)–. En la Cumbre de las Américas en Perú, a principios del 2018, la delegación estadounidense hizo énfasis en que China no es un asociado confiable y trató de convencer a los países de América Latina de que eligieran a EE.UU. como su principal asociación económica. El gobierno Trump insiste en que su país siga ofreciendo opciones mucho más favorables para la región, sobre todo, irónicamente, por el compromiso mutuo con los valores democráticos. Un alto funcionario del gobierno estadounidense declaró, “el presidente Trump ha sido muy claro en cuanto a sus políticas económicas y en que la agresión económica china en la región no ha sido productiva para el hemisferio. Nosotros queremos ser el socio preferencial para nuestros aliados latinoamericanos, ya que compartimos valores democráticos” (Boyer, 5 de abril de 2018).

No obstante, las políticas económicas del gobierno Trump demuestran una gran falta de interés en cultivar y sostener enlaces económicos que puedan competir con los que ofrecen los inversionistas chinos y rusos, empezando con la retirada de EE.UU. del Acuerdo de Asociación Trans-Pacífico. Cumpliendo una promesa de campaña a la mano de obra industrial estadounidense, que se opone a los acuerdos de libre comercio por el desplazamiento laboral que históricamente ha generado en el país, Trump canceló la participación estadounidense en el acuerdo, que buscaba fortalecer el crecimiento económico de los 12 Estados signatarios, e indicó una preferencia de negociar acuerdos bilaterales que regresaran a EE.UU. más oportunidades laborales (BBC News, 22 de noviembre de 2016). En muchos sectores, se hablaba del Acuerdo como

la principal herramienta de EE.UU. para hacer retroceder a China al nivel económico y algunas de las principales economías de América Latina se habían juntado al acuerdo –específicamente, Chile, México, Perú y Colombia– con el deseo de asegurar acceso preferencial al mercado estadounidense. Y como respuesta a la retirada de EE.UU., el Gobierno chino dobló su esfuerzo en los mercados afectados por el colapso del acuerdo, incluso llegando a cortejar a México, uno de los principales socios de EE.UU. Como dice Hsiang (21 de abril de 2017), la integración económica de la zona del Pacífico siempre va a pasar con o sin la participación activa de los estadounidenses. De hecho, la incertidumbre causada por la insistencia del gobierno Trump en renegociar, también, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del que EE.UU., Canadá y México son signatarios, expuso a los socios más cercanos del país a una presión enorme de buscar nuevos acuerdos con otros mercados grandes y aunque parece que se ha logrado un nuevo acuerdo con el Gobierno mexicano, la falta de certeza que ha inspirado el gobierno Trump en términos económicos ha hecho dudar hasta a los aliados económicos latinoamericanos de EE.UU. (Balding, 29 de agosto de 2018).

Por último, el gobierno Trump ha hecho hincapié en la seguridad regional y, sobre todo, en la seguridad fronteriza. Su retórica se ha enfocado principalmente en la presunta amenaza que representa la migración indocumentada desde Centroamérica y México y como es sabido, la respuesta del presidente Trump se ha centrado en dos tácticas: la construcción de un muro físico para repeler los grandes flujos de migrantes y contrabando como la droga y la detención masiva de migrantes indocumentados en los estados fronterizos con México. A diferencia de la política migratoria implementada de sus dos predecesores, Trump ha reducido su asistencia de desarrollo para atacar la raíz de los problemas de seguridad que representan la migración no regulada y el narcotráfico por más de 600 millones de dólares anuales y mejor ha optado por una política represiva y reactiva (Meyer, 2018).

Además, en marzo y abril de 2018 anunció que iba a terminar los acuerdos de estatus de protección temporal (*Temporary Protected Status*) para ciudadanos de El Salvador y Honduras que actualmente viven en EE.UU. –poniendo como fecha límite el 2019 para el retorno masivo a sus países de origen de más de 250.000 centroamericanos, quienes han sido casualmente clasificados por el

Presidente como pandilleros y violentos.⁸ La carga económica que representará la reintegración de tantos migrantes devueltos para sociedades ya afligidas por altos índices de violencia y falta generalizada de oportunidades laborales será enorme y la probabilidad de que tal repatriación resulte en menos migración parece extremadamente baja (Angelo, 29 de mayo de 2018). La capacidad de los países centroamericanos a responder a la amenaza del crimen organizado transnacional de una forma colaborativa con EE.UU. también se reduce mientras el gobierno Trump vaya recortando recursos preventivos.

Cuando Trump habla de la seguridad en el hemisferio, asimismo hace referencia a la competencia geopolítica de China y Rusia en la región –otro campo en el cual manda señales ambiguas–. El exsecretario de Estado Rex Tillerson comentó en 2018 que la venta de armas y tecnología militar por Rusia es “alarmante” porque tal ayuda fortalece a “regímenes poco amistosos que no comparten ni respetan valores democráticos”; con respecto a la presencia de China en América Latina, Tillerson anotó que el Gobierno chino está resuelto a asegurar una posición permanente para incluir en su órbita a la región (Sullivan et al., 2018). Sin embargo, el gobierno Trump, con su reducción de presupuesto para la cooperación en seguridad y defensa con los principales países del hemisferio, ha disminuido oportunidades para trabajar conjuntamente con antiguos aliados como México, Argentina, Colombia y los países centroamericanos.

La Iniciativa Mérida con México y la Iniciativa Regional Centroamericana de Seguridad (CARSI) representan los esfuerzos de los últimos dos mandatos presidenciales para reforzar la preferencia regional a unirse con EE.UU. para coordinar la provisión de seguridad regional, pero el Gobierno actual no ha embarcado en ningún proyecto parecido en sus primeros dos años de mandato. En este contexto, Rusia, sobre todo, ha encontrado la forma de avanzar una agenda militarista en la región, concretando reuniones, convenios y contratos con gobiernos como los de Brasil, Venezuela, Nicaragua, México, Bolivia y Cuba (Ellis, 19 de diciembre de 2017). Tanto en lo democrático como en lo económico, la postura del gobierno Trump en cuanto a la seguridad regional ha

⁸ Los acuerdos de Estatus de Protección Temporal con El Salvador, Honduras y Nicaragua surgieron después del huracán Mitch, que en 1997 dejó a más de 9.000 muertos y 600.000 damnificados en América Central, para no debilitar los esfuerzos de reconstrucción de los gobiernos de la región. Todos los presidentes estadounidenses hasta Trump han renovado la protección, que otorga a todo beneficiario una autorización de trabajo y permiso para permanecer en EE.UU. hasta que las condiciones en su país de origen se mejoren (Dreier, 25 de junio de 2018).

sido contradictoria y hasta contraproducente –una consecuencia que debilita la influencia estadounidense en América Latina, una región que ha sido tradicionalmente amistosa y que afirma una creciente opinión de estar entre las últimas prioridades en su agenda global–.

▲ Continuidad y cambio: la política exterior de EE.UU. en Venezuela durante los gobiernos de Obama y de Trump

Aunque las tácticas de los últimos dos gobiernos estadounidenses en América Latina se diferencian en muchos aspectos, notablemente uno de los campos de política regional en el cual más se ha conservado una estrategia constante y coherente es con respecto a Venezuela. Empezando con el presidente Bush, la meta principal del gobierno estadounidense ha sido el aislamiento del régimen chavista para estimular una oposición doméstica y regional en contra del movimiento bolivariano. Por ejemplo, en 2005, EE.UU. canceló todo tipo de colaboración antinarcóticos con Venezuela, citando la falta de compromiso del gobierno del entonces presidente Hugo Chávez con sus obligaciones bajo los acuerdos internacionales para combatir el narcotráfico (Ribando Seelke, Nelson, Brown y Margesson, 2018). También a partir de 2006, el gobierno Bush declaró que el gobierno venezolano no había cooperado lo suficiente para combatir el terrorismo global de acuerdo con la Ley de Control de Exportaciones de Armas de EE.UU., algo que resultó en un bloqueo total de exportaciones de artículos y servicios de defensa estadounidenses en el país sudamericano.

De hecho, el gobierno de EE.UU. criticaba durante varios años el alarmante nivel de corrupción narcotraficante dentro de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y en 2008 surgieron pruebas que relacionaban funcionarios del gobierno chavista con grupos al margen de la ley, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el grupo islamista Hezbollah del Líbano (Venezuela *Investigative Unit*, 17 de mayo de 2018; *The Economist*, 22 de mayo de 2008). Desde entonces, la política estadounidense hacia Venezuela se ha focalizado en la presión retórica, diplomática y financiera sobre el régimen venezolano y un consistente aporte humanitario para las víctimas de la crisis en la cual se ha encontrado el país desde la muerte del presidente Chávez en 2013.

Tanto el gobierno Obama como el gobierno Trump han mantenido una fuerte presión sobre el gobierno venezolano, utilizando herramientas retóricas, diplomáticas y financieras para aislar al régimen de Maduro. Durante el mandato de Obama, por ejemplo, EE.UU. declaró a Venezuela como una amenaza de seguridad nacional, llamando la atención sobre la corrupción penetrante en las filas de su gobierno y las graves violaciones de los derechos de miembros de la oposición venezolana (Mason y Rampton, 10 de marzo de 2015). Ese paso retórico también le abrió la puerta al gobierno estadounidense para imponer sanciones en contra de siete altos funcionarios del gobierno Maduro con la expedición de la Orden Ejecutiva 13692, que bloquea los activos internacionales y revoca la visa estadounidense para siete miembros del gobierno venezolano (Ribando Seelke, Nelson, Brown y Margesson, 2018, p. 27). A la vez, el gobierno estadounidense ha dirigido cantidades considerables de apoyo financiero y técnico a organizaciones de la sociedad civil venezolana como para vigorizar voces de la oposición antichavista (Ribando Seelke, Nelson, Brown y Margesson, 2018, p. 25).

El gobierno Trump solicitó una suma de nueve millones de dólares para tal fin en el año 2018 –una decisión que refleja cierta aceptación de la estrategia de Obama–. De acuerdo con el previo gobierno, el Congreso aprobó en 2018 más de 30 millones de dólares en fondos humanitarios para ayudar a refugiados venezolanos en Colombia, Brasil y otros países vecinos (Ribando Seelke, Nelson, Brown y Margesson, 2018, p. 26). Según Mark Feierstein, el exdirector de Asuntos Hemisféricos del Consejo de Seguridad Nacional del gobierno Obama, “[la política de Trump en Venezuela] va por el camino correcto. En muchos casos están construyendo sobre lo que hacíamos durante el gobierno Obama” (Tamkin, 1 de junio de 2017). El gobierno Trump, también, reemitió la existente orden ejecutiva sobre Venezuela en 2017, aumentando la cantidad de funcionarios afectados por sanciones diplomáticas a 59, incluyendo al vicepresidente Tareck El Aissami y ocho miembros de la Corte Suprema (Ribando Seelke, Nelson, Brown y Margesson, 2018, p. 28). Además, en agosto del mismo año, el Departamento de Hacienda de EE.UU. prohibió que bancos estadounidenses invirtieran en bonos venezolanos y el presidente Trump aplicó una nueva ronda de sanciones con la Orden Ejecutiva 13808 que restringe el acceso venezolano a los mercados financieros de los EE.UU., lo cual resultó en el incumplimiento del gobierno venezolano en el pago de más de 200 millones de dólares de interés sobre la deuda nacional (Strange, 31 de julio de 2017). Después de las elecciones presidenciales en Venezuela en mayo de 2018, Trump reiteró su

oposición a Maduro, quien fue reelegido en una ronda de votación muy poco transparente, y firmó la Orden Ejecutiva 13835, con la que restringe de una forma contundente y definitiva la compra de deuda venezolana por empresas y bancos estadounidenses. Como respuesta, al día siguiente Maduro expulsó de Venezuela al Embajador y al Ministro Consejero de la Embajada de EE.UU.

A pesar de esa continuidad de estrategia, sí ha habido una clara y creciente agresividad en contra del gobierno venezolano a partir de 2017, año cuando se instaló el gobierno Trump en Washington. De hecho, la expansión de sanciones financieras y diplomáticas ha sido acompañada por un lenguaje político cada vez más beligerante. A principios de 2018, el exsecretario de Estado Rex Tillerson declaró que “en la historia de Venezuela y los países sudamericanos, muchas veces las fuerzas armadas son los agentes de cambio cuando las condiciones se ponen tan malas y el liderazgo [político] ya no puede servir al pueblo” (Greenwood, 1 de febrero de 2018). Ese indicio, que insinúa cierto apoyo para una resurrección golpista doméstica en Venezuela, fue comunicado más explícitamente por el mismo presidente Trump en mayo del mismo año, cuando dijo “tenemos muchas opciones en Venezuela y por cierto no voy a descartar opciones militares [...] Venezuela no está lejos [de los EE.UU.] y el pueblo está sufriendo. Está muriéndose. Tenemos muchas opciones en Venezuela, incluso la opción militar si es necesario” (Telesur, 14 de mayo de 2018).

Esta tendencia no solo se limita a la Casa Blanca, ya que otros voceros del Partido Republicano, como el senador de Florida Marco Rubio, Director de la Comisión sobre Asuntos Hemisféricos del Senado del Congreso, han insistido en repetidas ocasiones en la pronta salida de Maduro del poder por la fuerza (Crooks, 9 de febrero de 2018; Osorio, 25 de abril de 2018). Tanto se ha tomado en serio la posibilidad de una intervención golpista y militar, que representantes del gobierno Trump se sentaron en secreto con oficiales militares venezolanos en rebelión a escuchar planes y propuestas para tumbar el régimen de Maduro (Londoño y Casey, 8 de septiembre de 2018). Mientras la estrategia adoptada por el presidente Obama se basaba en apoyo para movimientos democráticos venezolanos y en sanciones selectivas en contra de ciertos personajes del gobierno de Maduro para no dar la impresión de interferencia unilateral en los asuntos domésticos de Venezuela, con ese acercamiento a la oposición golpista venezolana el gobierno Trump abandonó totalmente una larga estrategia que descarta el intervencionismo directo.

► ¿De la retórica a la acción?: el intervencionismo “gringo” en Venezuela durante el gobierno Trump

La crisis política venezolana se ha transformado en una crisis humanitaria. La economía se ha estancado, lo que ha puesto a cerca del 90% de la población bajo la línea de pobreza, la malnutrición, la reaparición de enfermedades prevenibles y la dificultad para acceder a servicios básicos, han llevado a que muchos venezolanos decidan migrar a otro país. Se estima que tan solo en el periodo 2016-2018, 1,2 millones de personas han abandonado el territorio venezolano (Rendón y Schneider, 2018, p. 2). El Fondo Monetario Internacional estima que la inflación en 2018 ascenderá a 13.000%, el producto interno bruto se ha contraído en un 50%. La producción petrolera que corresponde al 95% del ingreso por exportaciones venezolanas se ha contraído a una producción diaria de 1,5 millones de barriles, es decir, al nivel de producción de mediados de los ochenta.

Estas son algunas de las dimensiones de la crisis venezolana frente a la cual Estados Unidos ha tenido un comportamiento bastante interesante y, no en pocas ocasiones, contrastante entre las actividades formales desplegadas y las posiciones de la retórica o el discurso presidencial. Por un lado, el gobierno estadounidense propende por acciones en el marco multilateral, con una fuerte vinculación de la Organización de los Estados Americanos, OEA, un apoyo a los países vecinos que enfrentan los efectos de derrame de la crisis humanitaria, mientras que, por el otro, se considera el ajedrez geopolítico de Venezuela como el principal país con reservas de petróleo, al que se le acercan otras partes interesadas como Rusia y China, y se le considera una dictadura con algunas alusiones a mecanismos no democráticos para la transición del poder.

En ese contexto la pregunta para Estados Unidos es cómo articular los procesos de retórica a la acción, minimizando sus impactos en la subregión y en las relaciones con otros Estados relevantes para sus intereses. Uno de los pilares de la interacción estadounidense con otros países es la dimensión de la democracia. En ese sentido, el proceso político venezolano ha sido altamente cuestionado por la adopción de medidas contrarias a la Constitución Nacional, las elecciones con resultados cuestionados por organismos de verificación internacional en materia de transparencia, las presiones y persecuciones a la oposición política, y en especial por el derrumbe de los frenos y contrapesos de los sistemas democráticos.

Maduro anuncia el establecimiento de una Asamblea Nacional Constituyente, lo que produce críticas desde los países de la región y desde Estados Unidos; frente a la inconformidad expresada por la comunidad internacional, Venezuela amenaza con su retiro de la OEA, ante lo cual se expresaba un alto funcionario del gobierno Trump: "salir de la OEA no va a resolver los problemas que tiene Venezuela. Y una práctica autocrática, verticalista y autoritaria disfrazada de Asamblea Constituyente, que ahora ya perdió legitimidad dentro del país y en el exterior, tampoco será de ayuda" (*U.S. Department of State*, 9 de mayo de 2017).

Las críticas a la situación política se han incrementado; en la región, los cambios de gobierno en países como Argentina, Brasil, Chile y Perú han llevado al Gobierno venezolano a perder socios importantes y a recibir críticas y presiones más significativas. Esto se refleja en la suspensión de Venezuela del Mercado Común del Sur, MERCOSUR. En abril de 2017, los países miembros de este organismo solicitan al Gobierno venezolano el restablecimiento pleno de las instituciones democráticas como condición esencial para la integración regional. Al resultar infructuosos los acercamientos y las presiones, se decide en agosto de 2017 suspender a Venezuela, con la posibilidad de ser reincorporada cuando haya restablecimiento pleno del orden democrático. El canciller Jorge Arreaza expresó que "Venezuela ratifica enfáticamente que resulta improcedente la aplicación del Protocolo de Ushuaia toda vez que se fundamenta en falsos supuestos, en presunciones ilegítimas que no se corresponden con los extremos jurídicos" (*EFE*, 29 de agosto de 2017).

Las críticas regionales al gobierno de Maduro llevan a la suscripción de un acuerdo entre varios países para rechazar la ruptura democrática, el cual se conocerá como la Declaración de Lima, suscrito el 8 de agosto de 2017 entre México, Canadá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú. Entre los puntos acordados está el no reconocimiento de la Asamblea Nacional Constituyente, el respaldo a la Asamblea Nacional, la condena a la violación de derechos humanos, el llamado a detener venta de armas y el apoyo a las sanciones de esquemas como MERCOSUR.

A este grupo se uniría Santa Lucía en 2018 y se convertiría en el espacio de discusión regional sobre la crisis venezolana, llevando el tema a foros multilaterales como la OEA y la Organización de Naciones Unidas, ONU; así mismo sería el lugar para la disposición de medidas más fuertes para el control de lavados de

activos, financiamiento de terrorismo y corrupción, y para la coordinación a fin de que organismos financieros internacionales y regionales no den préstamos al gobierno venezolano, fundamentados en que es requisito constitucional el aval de la Asamblea Nacional (Grupo de Lima, 21 de mayo de 2018). Estados Unidos no ha entrado a formar parte de este esquema, sin embargo, ha manifestado su apoyo irrestricto a las medidas diplomáticas tomadas por los miembros del acuerdo⁹ y ha argumentado explícitamente que este mecanismo “refleja sus mismos principios y preocupaciones”.¹⁰

El Gobierno venezolano ha usado las posiciones estadounidenses como mecanismo para reiterar su discurso antihegemónico. Para Venezuela, las acciones diplomáticas del grupo de Lima son injerencias desmedidas en los asuntos internos del país y el grupo responde a la política intervencionista de Estados Unidos. Así mismo, se ha movilizado a la opinión pública frente al tema de las sanciones económicas impuestas al país. Para diciembre de 2017, en la encuesta de percepciones organizada por la empresa Datanálisis (2017), algunos venezolanos relacionan las sanciones estadounidenses con el origen de la crisis económica del país¹¹.

En el periplo latinoamericano del entonces secretario de Estado Rex Tillerson, se plantearon con mayor claridad los elementos de la política de Trump para la región. En el tema de Venezuela, Tillerson manifestó explícitamente que urge el retorno de las elecciones abiertas, libres y democráticas:

Instamos a todas las naciones a que apoyen al pueblo venezolano. Ha llegado el momento de acompañar a las naciones que veneran la libertad, aquellas que apoyan al pueblo venezolano, o de lo contrario respaldar a la dictadura de Maduro, si eso es lo que eligen. (U.S. Department of State, 1 de febrero de 2018)

⁹ “Estados Unidos no participó en la reunión de Lima para evitar que su presencia complicara el encuentro –dadas las acusaciones del presidente Maduro sobre la injerencia de Washington–pero la cita fue “conversada” y “coordinada” en todo momento con las autoridades de Washington, según indicaron a Efe fuentes diplomáticas peruanas. El Gobierno peruano, que organizó la reunión, mantuvo consultas previas con el subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Thomas Shannon, y con representantes de España y el Reino Unido” (EFE, 10 de agosto de 2017).

¹⁰ Declaraciones de la portavoz del Departamento de Estado Heather Nauert en el encuentro de los cancilleres del grupo de Lima, en Toronto, Canadá (Noticias RCN, 27 de octubre de 2018).

¹¹ Esta posición es reiterada por altos funcionarios del Gobierno venezolano, por ejemplo, Delcy Rodríguez, hoy vicepresidenta, manifestó que la escasez de alimentos y medicinas es culpa del bloqueo financiero impuesto por Trump (EFE, 27 de agosto de 2017), o Roy Chaderton, quien ante la Organización de Estados Americanos afirmó que la situación económica es producto de las sanciones estadounidenses y de la oligarquía colombiana (HispanTV, 8 de marzo de 2018).

Incluso se llegó a aludir al poder moderador de las fuerzas militares en la resolución de los problemas políticos en América Latina. En ese sentido, la posición estadounidense presenta una dicotomía clara para la región, o en contra o en favor del gobierno venezolano, pero con claras implicaciones por ser presentada como una dictadura. La posición del gobierno Trump se hace más beligerante frente al Gobierno venezolano.

Las sanciones estadounidenses se han mantenido y su alcance ha buscado ser mayor. En un momento se pretendió plantear un posible embargo petrolero, no obstante, esta medida no avanzó por el impacto que puede tener en la economía de EE.UU.¹² Frente a la situación humanitaria, muchos han considerado que la respuesta estadounidense ha sido muy limitada en consideración a la magnitud del desafío y al poder desestabilizador de esta sobre los países de la región (O’Neil, 27 de febrero de 2018). Sin embargo, el impacto de las sanciones en la economía venezolana ha sido bastante fuerte y en particular dificulta la captura de recursos internacionales como herramienta de presión al Gobierno, aunque los efectos sociales de dichas presiones son evidentes, la respuesta humanitaria se ha debido triangular a los países vecinos que atienden a la población migrante.

En el marco de la Cumbre de las Américas, efectuada el 14 de abril de 2018, debido al no consenso de los 33 países para obtener una posición general frente a la situación venezolana, Estados Unidos suscribió la declaración del Grupo de Lima, con un total de 16 estados firmantes, quienes manifestaban preocupaciones por el orden constitucional, la crisis política, económica, social y humanitaria. El vicepresidente Mike Pence se reunió con la oposición venezolana y reiteró la concepción de que el régimen de ese país es una dictadura y que se harán los esfuerzos necesarios no sólo para el endurecimiento de las sanciones, sino también para que a nivel internacional se le dé ese reconocimiento al gobierno de Maduro (The White House, 15 de abril de 2018).

El Grupo de Lima se convirtió en el espacio regional para la visibilización de las posiciones diplomáticas frente a la evolución de la crisis venezolana, con

¹² La propuesta del embargo provino del presidente argentino Mauricio Macri, pero el impacto económico de esta medida implicaría afectar a empresas como Citgo, la subsidiaria de PDVSA, Petróleos de Venezuela, con gran impacto en empleos en Louisiana y Texas, y empleos del sector de las refinerías, así como incrementar el precio de la gasolina en Estados Unidos, consecuencias no populares en el país (Valencia, 8 de febrero de 2018).

reuniones periódicas y manifestaciones que dan cuenta del deterioro de la situación, pero que a la vez reflejan la impotencia y el poco impacto de estas decisiones y discusiones. En la declaración del Grupo de Lima de mayo de 2018, se estableció el no reconocimiento del proceso electoral, la reducción de las relaciones diplomáticas con Venezuela y la necesidad de buscar ayuda para atender la crisis humanitaria. En septiembre de ese año, 11 de los 14 estados miembros del Grupo de Lima manifestaron “preocupación y rechazo ante cualquier curso de acción o declaración que implique una intervención militar en Venezuela”, pero frente a esta afirmación se abstuvieron Colombia, Canadá y Guyana.

La posición de Estados Unidos respecto a Venezuela entonces ha sido de apoyo a decisiones multilaterales y de manifestaciones en contra del régimen en los principales foros, pero en materia de acciones estas siguen siendo específicamente unilaterales de parte del gobierno de Trump. Las sanciones de Estados Unidos, Unión Europea e incluso de países como Panamá y Suiza, han buscado cortar los ingresos de miembros de alto nivel del Gobierno venezolano. Para algunos, el efecto que se busca a través de estas sanciones es fracturar la lealtad de algunos actores claves del Gobierno y que para evitar estas sanciones dejen de apoyar a Maduro.¹³ En marzo de 2018, Maduro lanzó la criptomoneda “petro” como un mecanismo para evadir las sanciones internacionales o el bloqueo financiero, sin embargo, una orden del gobierno Trump prohibió la realización de transacciones con dicha moneda. El Gobierno venezolano había encontrado en la exportación de oro una fuente de recursos importante, por lo cual Trump decidió incorporar sanciones en este sector a partir de noviembre de 2018, para prohibir a personas o instituciones estadounidenses participar de este proceso comercial.¹⁴

El tema militar sigue siendo un elemento de editoriales de medios de comunicación, pero desde varios sectores políticos estadounidenses se considera como una medida improcedente y no deseable.¹⁵ Pero las afirmaciones del Presidente

¹³ Por ejemplo, la fiscal general Luisa Ortega dice que recibió presiones de Marco Rubio y otros políticos estadounidenses, que le llevaron a considerar abandonar Venezuela. Así mismo, con este sentido algunos explican la no inclusión de figuras como Diosdado Cabello, los hermanos Rodríguez y Vladimir Padrino López (Ramsey, 25 de abril de 2018).

¹⁴ Noviembre 1 de 2018, *Executive Order 13850* (E.O. 13850) por la cual se autoriza la imposición de sanciones en personas que trabajen en el sector del oro en Venezuela o sectores económicos determinados por el Secretario del Tesoro en consulta con el Secretario de Estado.

¹⁵ Editoriales como el del *New York Times* del 11 de septiembre de 2018 titulado “*Stay out of Venezuela, Mr. Trump*” y artículos de personajes ligados al partido republicano como el de Robert Moore en el portal *The Hill* (12 de septiembre de 2018).

de EE.UU. no ayudan a desestimar esta visión del todo: en una reunión con el mandatario chileno Sebastián Piñera, Trump afirmó que Venezuela era un desastre que debería ser limpiado y que no se descartaban varias opciones en la mesa en cuanto a la atención a la situación venezolana (*Semana*, 28 de septiembre de 2018). Sin embargo, es un tema que con cierta frecuencia abordan algunas personalidades de la región¹⁶ y aparece en escenarios académicos y espacios de discusión de temas de seguridad. Frente a ello, el Gobierno venezolano se ha manifestado incluso reivindicando que la crisis es producto del hostigamiento internacional al que lo somete el Gobierno estadounidense. En ese sentido, las redes sociales se han convertido en espacios para la controversia, la construcción de narrativas propias que defienden o buscan consolidar una forma de gobierno, así como herramientas eficientes para las reivindicaciones nacionalistas (Prier, 2017, p. 70).

Es decir, tanto al Gobierno venezolano como al estadounidense incrementar este nivel de conflictividad les ha permitido reivindicar nacionalismos, generar relatos de miedo al otro y buscar apoyo para sus propósitos propios. Ejemplo de ello es el uso a nivel de política interna: Trump utilizó las referencias a Venezuela como una herramienta para desestimular el voto por el Partido Demócrata en las elecciones de noviembre 2018, bajo el supuesto de que de obtener una mayoría demócrata en el Congreso se impondría el socialismo al estilo venezolano; al tiempo, a Maduro las sanciones le permiten tener un chivo expiatorio para diluir su responsabilidad en la debacle económica.

▲ Una fuente estable de inestabilidad: la importancia del petróleo en la relación bilateral EE.UU.-Venezuela

La economía venezolana se construyó sobre un único producto, el petróleo, que históricamente concentró más del 90% de las exportaciones del país y fundamentó los ingresos del Estado. Esta dependencia se reflejaba en el gran impacto que tenían las fluctuaciones de la cotización internacional sobre el desempeño

¹⁶ Por ejemplo, las declaraciones del secretario general de la OEA Luis Almagro, quien aseguró que no se podía descartar como una medida de posible solución a la crisis una intervención militar contra el gobierno de Maduro. Frente a esa declaración, el presidente boliviano Evo Morales expresó: "así confirma que dejó de ser Secretario General de la OEA para convertirse en un agente civil del golpismo de Trump" (Embajada de Venezuela en Nicaragua, 17 de septiembre de 2018).

económico de Venezuela. El gobierno de Hugo Chávez inició en 1999 con unos precios en un bajo histórico de 10 dólares por barril, pero para 2008 llegó a un tope de 133 dólares por barril. Esto le permitió al gobierno desarrollar unas políticas de subsidios sociales muy grandes, lo que incluía una política exterior que usaba los subsidios petroleros como herramienta de colaboración internacional, con mecanismos como Petrocaribe. Sin embargo, pese a tener grandes recursos, el gobierno chavista se endeudó, solicitando préstamos contra compromisos de exportaciones petroleras futuras, lo cual duplicó la deuda entre 2000 y 2012, que pasó de ser el 28% al 58% del producto interno bruto (Fondo Monetario Internacional, octubre de 2017).

El modelo económico planteado mostraba ser poco eficiente y se persistió en hacer frente a la contracción con impresión de dinero que condujo a un aumento de la inflación, variable que ha llegado a niveles sin precedentes: el Fondo Monetario Internacional estimaba la inflación de 2017 en 1.100% y en mediados de 2018 esta proyección alcanzaba 1.000.000% para finalizar el año (CNN, 24 de julio de 2018). Desde 2014, los precios internacionales del petróleo han caído y esto ha contraído sensiblemente la economía.¹⁷ La reducción de los recursos y divisas que ingresan se agudizó con una crisis del sistema productivo, inflación, incremento de la pobreza, imposibilidad del Gobierno de atender las obligaciones de la deuda y de importar los bienes de consumo. Para el año 2018, la contracción de la economía será del 18%, lo que agudizará la precaria situación de los venezolanos, la escasez de alimentos, el deterioro de la provisión de los bienes públicos, el crecimiento del mercado negro y, de forma cada vez más notoria, los grandes flujos de migración de nacionales a países de la región.

En ese sentido, la excesiva dependencia de la producción petrolera es la cura, pero al tiempo la enfermedad de la economía venezolana. La interacción entre Estados Unidos y Venezuela está estrechamente relacionada con las condiciones de este intercambio económico. Tradicionalmente EE.UU. había sido el principal mercado de las exportaciones petroleras venezolanas, la estabilidad de este intercambio servía como excusa para una aproximación de confrontación, pero distante, una política de “wait and see” que permitía analizar cuidadosamente

¹⁷ Ricardo Hausmann (31 de julio de 2017) establece que la contracción económica ha sido de más del 35%, es decir, más grande que la contracción económica de Estados Unidos durante la época de la Gran Depresión.

cómo el chavismo afectaba los intereses estadounidenses. Bajo la administración Obama, EE.UU. decide reestructurar su sistema de producción y consumo energético, buscando incrementar la exploración y explotación de sus propios recursos. Para el año 2009, el país producía tan sólo 5,1 millones de barriles por día, en 2015 la explotación creció en un 89%, con un promedio diario de 9,43 millones de barriles (Egan, 1 de marzo de 2016). Esto implica que nueve años después, Estados Unidos ha reducido sus importaciones de crudo en un 60%, lo que le ha permitido reducir los precios de gasolina y le posiciona como uno de los países más importantes para el mercado petrolero detrás de Arabia Saudita y Rusia. Así mismo, esta transformación hace que Venezuela disminuya su participación en el mercado energético estadounidense. En 2012, EE.UU. importaba de Venezuela el 12% de su petróleo, para el año 2035 se estima que la participación se reducirá al 3%.

Esto contrasta con el hecho de que China e India han incrementado de forma considerable su demanda por recursos energéticos y serán los principales importadores de petróleo en las próximas décadas (Hernández y Guerrero, 2016). En términos del mercado internacional del petróleo, esto ha llevado a un proceso de adaptación en los mercados, en particular “al desarrollo de fuentes de hidrocarburos no convencionales –como el petróleo extrapesado en Venezuela– para suplir la demanda adicional que se crea desde Asia” (Hernández y Guerrero, 2016, p. 64). China ha incrementado su importación de crudo Venezolano de 7% en 2010 a 10% en 2014. Este proceso hace evidente una nueva consideración en la interacción de Estados Unidos con Venezuela: el manifiesto interés de China, e incluso Rusia, en el país latinoamericano. Para Trump, estos dos países son sus competidores estratégicos e independientemente de la interacción con sus respectivos líderes, en materia económica y comercial la rivalidad continúa siendo un elemento muy importante en esta interacción.¹⁸

¹⁸ China genera estrategias a nivel regional e internacional que lo posicionan como un actor decisivo en materia de desarrollo económico e infraestructura. Iniciativas como el Banco de Inversión en Infraestructura Asiática (AIIB, por su sigla en inglés), liderada por China y que cuenta con 50 Estados miembros y un capital equivalente al del Banco Mundial, evidencian la dimensión económica de este país en el sistema (Kalimuddin y Anderson, 2018). La perspectiva de un gobierno de Trump se reflejó positivamente en la economía rusa, derivada de la expectativa de una mejor relación con Estados Unidos basada en la interacción personal de los líderes, así como en el estímulo de Trump para la producción interna de *commodities* como gas, petróleo y carbón, con el incremento de precios internacionales que beneficiaría a grandes productores como Rusia (Bouoiyour y Selmi, 2018; Dombrowski y Reich, 2018).

En ese sentido, con consideraciones no sólo económicas, sino también alineadas con la propuesta antihegemónica frente a EE.UU., Venezuela se acerca a China y Rusia por recursos, insumos y armas, fortaleciendo estas relaciones comerciales. Una de las necesidades más relevantes para el Gobierno ha sido captar recursos para el sector energético, entre 2007 a 2014 Venezuela recibió de China 56.000 millones de dólares para explotación, proyectos mineros y de infraestructura –de acuerdo al *Inter-American Dialogue*, esto equivaldría al 26% del PIB de 2015– (Mouron, Urdinez y Schenoni, 2016, p. 26).

Los préstamos se respaldan con pagos en petróleo (*oil for loans*), lo que le permite a China asegurar fuentes energéticas y posición geopolítica. En el periodo 2004-2014 el país asiático desembolsó 18.531 millones de dólares en préstamos para América Latina, 47,5% de estos recursos fueron destinados a Venezuela, para ser invertidos en gran parte en mejorar la infraestructura del sector energético (Hernández y Guerrero, 2016, p. 71; *Inter-American Dialogue*, s.f.). Así mismo, se ha fortalecido la inversión directa china en proyectos de explotación petrolera que en el pasado pertenecían a empresas como Repsol, Total y Occidental. Desde el año 2010, se estableció una asociación para explotación mixta entre PDVSA y empresas chinas como Sinopec y la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC) (Koch-Weser, 2015).

China se convierte en el prestamista de una Venezuela que no puede acceder a recursos de otros organismos internacionales. Respalda esta situación con la expectativa de más de 250.000 millones de barriles de crudos probados, sin embargo, estos recursos no han podido mejorar los escenarios de producción, hay problemas de infraestructura, de refinación e incluso de sostenibilidad de las operaciones de extracción. El crudo pesado requiere también de aditivos y diluyentes que antes se encontraban internamente, pero que hoy deben ser adquiridos en el mercado internacional, por lo que la producción se ve afectada y pese a la inversión no ha logrado aportar de manera significativa a la economía venezolana.

Pero en un círculo vicioso, este mayor endeudamiento para reactivar la producción petrolera no ha permitido la recuperación económica y, por el contrario, sí ha llevado a que la deuda asuma unas dimensiones muy peligrosas. Algunos datos indican que se adeudan “64 billones de dólares en bonos, 20 billones a China y Rusia, 5 billones a organismos multilaterales, y decenas de billones a

compañías de servicio en la industria petrolera" (Rathbone y Wigglesworth, 22 de noviembre de 2017). La deuda reciente se ha contraído sin la aprobación de la Asamblea Nacional, órgano que de acuerdo a la aún vigente Constitución, tiene la potestad de aprobar estos compromisos. En noviembre de 2017, el Gobierno venezolano hizo pública la necesidad de reestructurar la deuda externa del país. Sin embargo, los equipos de negociadores internacionales fueron altamente cuestionados, pues eran liderados por el entonces vicepresidente Tareck El Aissami y el ministro de Economía Simón Zerpa, ambos sancionados por Estados Unidos por sus vínculos con el narcotráfico y escándalos de corrupción.

Rusia aceptó la reestructuración de la deuda venezolana, aunque con algunas presiones económicas internas,¹⁹ mientras que China se ha mostrado más recelosa en proteger sus intereses económicos. De hecho una empresa subsidiaria de Sinopec en Estados Unidos demandó a PDVSA en una corte por atrasarse en los pagos, lo que llevó a que el Gobierno venezolano debiera ofrecer un acuerdo de pagos a China. Esta situación hace que, desde la perspectiva geopolítica, tanto Rusia como China estén interesadas en consolidar su influencia sobre la economía venezolana, como un factor de poder sobre recursos energéticos particularmente interesante, políticamente es relevante toda vez que copan espacios dejados por la influencia estadounidense y se articulan con el discurso de multipolaridad reivindicado desde la política exterior venezolana.

Para Estados Unidos este escenario recrea situaciones históricas donde la economía venezolana quedó expuesta a acreedores internacionales extracontinentales.²⁰

¹⁹ Venezuela acepta la división de los pagos y postergar algunos de ellos a partir de 2019, priorizando consideraciones de tipo político a las financieras: "el Gobierno de Venezuela no pagó después de un acuerdo el año pasado para reestructurar la deuda de 2011, que dejó una brecha de 909 millones de dólares en los ingresos presupuestarios esperados de Rusia en 2017" (Río frío, 8 de noviembre de 2017).

²⁰ Venezuela recibió durante el siglo XIX un importante flujo de inversiones de Alemania e Inglaterra, sin embargo la inestabilidad política y el modelo económico del país llevaron a que en varias ocasiones no pudiera cancelar a sus acreedores. Estados Unidos mantenían vigente la doctrina Monroe formulada en 1823, no obstante, permitían explícitamente la imposición de medidas de castigo o presiones sobre el país (Maas, 2009).

▲ **Conclusión: posibilidades y recomendaciones**

Tomando en cuenta el contexto anterior, las relaciones diplomáticas EE.UU.-Venezuela tienen muy pocas probabilidades de mejorarse mientras los presidentes Trump y Maduro permanezcan en el poder. Para Venezuela, el aislamiento diplomático podría extenderse a más países en la región, ya que gobiernos vecinos como Argentina, Ecuador, Colombia y Brasil cuentan con nuevos regímenes derechistas que no comparten la visión bolivariana del gobierno Maduro. En junio de 2018, la OEA votó a favor de la suspensión de Venezuela por quiebre del orden democrático hemisférico y en respuesta, el Canciller venezolano anunció la retirada voluntaria del país de ese organismo (*Infobae*, 5 de junio de 2018). No es la primera vez que Venezuela se separa de un organismo regional, ya que en 2017 el MERCOSUR la suspendió y en agosto de 2018 Ecuador, un viejo aliado del régimen chavista, anunció su salida de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), un bloque económico de libre comercio liderado por Venezuela. Tal aislamiento seguramente impedirá el crecimiento económico que tanto necesita Venezuela para salir de la crisis, lo cual hará que el país se vuelva aún más dependiente de China y Rusia. En efecto, en el ámbito internacional, Venezuela se encontraría con las manos atadas.

Para EE.UU. no es probable que la estrategia en Venezuela cambie drásticamente. Se descarta la posibilidad de una intervención militar –una táctica que seguramente levantaría una represión fuerte de la comunidad internacional por una violación de soberanía no provocada– y la aplicación de nuevas sanciones económicas, lo cual es más probable, solo serviría para hacerle daño al pueblo venezolano –una ramificación contraproducente que empobrecería aún más a una población ya bastante necesitada–. Desde este punto de vista, el gobierno Trump también se encuentra con opciones muy limitadas. Más allá de la ayuda humanitaria para los venezolanos desplazados en los países vecinos y del respaldo para las fuerzas de la oposición dentro y fuera de Venezuela, Trump seguirá apostando por una transición política orgánica fomentada por el mismo pueblo venezolano, al tiempo que seguirá manteniendo una confrontación mediática que permite manejar temas de la agenda interna en los dos países. Así mismo, este distanciamiento y las sanciones fortalecerán la interacción de China y Rusia con Venezuela, con unos claros intereses geopolíticos en el marco de las dinámicas de competencia comercial, militar, política y de influencia cultural.

Recomendaciones generales

El fortalecimiento de los mecanismos convencionales de comunicación, diplomacia y organismos multilaterales es muy importante para facilitar la interacción entre Estados Unidos y Venezuela. Esto pasa también por el cuidado en las comunicaciones públicas y por redes sociales, espacios que son propicios para generar controversias, avivar las diferencias y buscar apoyos nacionalistas en detrimento de una relación de convivencia. La diplomacia del micrófono y la diplomacia de Twitter no tienen ya cabida en el estado de la interacción bilateral, si el propósito es evitar espirales de conflicto.

Recomendaciones para Venezuela

Es esencial trabajar en la recuperación de la economía. Toda vez que una reconversión del sector económico es imposible en el mediano plazo, se deberá atender de forma prioritaria la modernización del sector petrolero, no sólo en la capacidad e infraestructura extractiva, sino que se deberá mejorar su manejo gerencial para maximizar sus rendimientos.

Es necesaria la liberación de los presos políticos y reconocer la voluntad democrática del pueblo venezolano, el Gobierno debe dar señales claras frente a la oposición, la restitución de derechos políticos y sociales y el restablecimiento de los frenos y contrapesos.

Se deberá trabajar en la lucha contra la corrupción y desvincular al Gobierno de sus nexos con el crimen organizado.

Recomendaciones para EE.UU.

La atención a la crisis humanitaria debe ser una prioridad de Estados Unidos, en particular se esperan los recursos para la atención a la población de venezolanos desplazados al exterior.

Es importante canalizar la oposición al régimen de Maduro a través de instituciones multilaterales, aprovechando la reorientación ideológica regional y la proximidad de algunos gobiernos regionales.

Se deberá evitar la aplicación de un embargo económico sobre el sector petrolero venezolano, ya que dicha política resultaría en una crisis humanitaria aún más grave.

▲ Referencias

- Angelo, P. (29 de mayo de 2018). Donald Trump's Central America strategy is both cruel and incompetent. *The Conversation*. Recuperado desde: <https://theconversation.com/donald-trumps-central-america-strategy-is-both-cruel-and-incompetent-96823>.
- Balding, C. (29 de agosto de 2018). How the U.S.-Mexico Pact Could Turn Tables on China. *Bloomberg Opinion*. Recuperado desde: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-08-29/u-s-mexico-pact-could-turn-the-tables-on-china>.
- BBC News. (22 de noviembre de 2016). *Trump says US to quit TPP on first day in office*. Recuperado desde: <https://www.bbc.co.uk/news/world-us-canada-38059623>.
- Blasco, E. J. (26 de junio de 2018). Un año de la doctrina Trump para el continente americano. *ABC Internacional*. Recuperado desde: https://www.abc.es/internacional/abci-doctrina-trump-para-continente-americano-201806260216_noticia.html.
- Borger, J. (4 de mayo de 2017). Rex Tillerson: 'America first' means divorcing our policy from our values. *The Guardian*. Recuperado desde: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/may/03/rex-tillerson-america-first-speech-trump-policy>.
- Bouoiyour, J. y Selmi, R. (2018). Are BRICS Markets Equally Exposed to Trump's Agenda? *Journal of Economic Integration*, (33)2, 1203-1233.
- Boyer, D. (5 de abril de 2018). Trump to call on Latin American nations to choose U.S. over China on trade. *The Washington Times*. Recuperado desde: <https://www.washingtontimes.com/news/2018/apr/5/trump-call-latin-american-nations-choose-us-over-c/>.
- CNN. (24 de julio de 2018). Venezuela está al borde de una inflación astronómica: llegará al 1.000.000%, proyecta el FMI. Recuperado desde: <https://cnnespanol.cnn.com/2018/07/24/fmi-venezuela-inflacion-julio/>.
- Crooks, N. (9 de febrero de 2018). Rubio Says World Would Support Venezuela 'Removing a Dictator'. *Bloomberg*. Recuperado desde: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-09/rubio-says-world-would-support-venezuela-removing-a-dictator>.

- Datanalisis. (2017). *Encuesta Nacional Ómnibus 2017*. Recuperado desde: <https://americanuestra.com/datanalisis-encuesta-nacional-omnibus-2017/>.
- De Armatéia da Cruz, J. (14 de marzo de 2018). Strategic Insights: The Strategic Relevance of Latin America in the U.S. National security Strategy. *Strategic Studies Institute*. Recuperado desde: <http://ssi.armywarcollege.edu/index.cfm/articles/Strategic-Relevance-of-Latin-America/2018/03/14>.
- De la Fuente, E. (2017). Special Report: U.S. Foreign Policy towards Latin America under Trump: Beyond Business as Usual. *Developing Ideas*. Madrid: Llorente y Cuenca.
- Dombrowski, P. y Reich, S. (2018). Beyond the Tweets: President Trump's Continuity in Military Operations. *Strategic Studies Quarterly*, (12)2, 56-81.
- Dreier, H. (25 de junio de 2018). I've Been Reporting on MS-13 for a Year. Here are the 5 Things Trump Gets Most Wrong. *ProPublica*. Recuperado desde: <https://www.propublica.org/article/ms-13-immigration-facts-what-trump-administration-gets-wrong>.
- DW. (13 de febrero de 2014). *Bolivia acusa de golpismo a la oposición venezolana*. Recuperado desde: <https://www.dw.com/es/bolivia-acusa-de-golpismo-a-la-oposici%C3%B3n-venezolana/a-17429580>.
- EFE. (10 de agosto de 2017). EE.UU. celebra la declaración de Lima y pide 'medidas fuertes' contra chavismo. *El Nuevo Herald*. Recuperado desde: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article166426192.html>.
- EFE. (27 de agosto de 2017). Venezuela no tiene cómo pagar comida tras sanciones de Trump: Delcy Rodríguez. *El País*. Recuperado desde: <https://www.elpais.com.co/mundo/venezuela-no-tiene-como-pagar-comida-tras-sanciones-de-trump-delcy-rodriguez.html>.
- EFE. (29 de agosto de 2017). El gobierno venezolano asegura que su suspensión del Mercosur es 'improcedente'. *ABC International*. Recuperado desde: https://www.abc.es/internacional/abci-gobierno-venezolano-asegura-suspension-mercosur-improcedente-201708052354_noticia.html.

- Egan, M. (1 de marzo de 2016). Sorry, OPEC: US oil production at 43 year high. *CNN*. Recuperado desde: <https://money.cnn.com/2016/03/01/investing/us-oil-production-near-record-opec/?iid=EL>.
- El Espectador. (13 de septiembre de 2018). *'La crisis venezolana requiere una reacción regional': Duque*. Recuperado desde: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/la-crisis-venezolana-requiere-una-reaccion-regional-duque-articulo-812031>.
- El Nuevo Diario. (21 de mayo de 2018). *Daniel Ortega felicita a Maduro por reelección como presidente de Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/464904-daniel-ortega-felicita-reeleccion-maduro-venezuela/>.
- Ellis, E. (19 de diciembre de 2017). Russian Engagement in Latin America: An Update. *Center for Strategic and International Studies*. Recuperado desde: <https://www.csis.org/analysis/russian-engagement-latin-america-update>.
- Embajada de Venezuela en Nicaragua. (17 de septiembre de 2018). *Presidente Evo Morales condena llamado de Almagro a intervenir militarmente en Venezuela*. Recuperado desde: <http://www.embajadadevenezuela.org.ni/?p=1516>.
- Fondo Monetario Internacional. (Octubre de 2017). *World Economic Outlook Database*. Recuperado desde: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/09/19/world-economic-outlook-october-2017>.
- Gabbatt, A. (16 de junio de 2015). Donald Trump's tirade on Mexico's 'drugs and rapists' outrages U.S. Latinos. *The Guardian*. Recuperado desde: <https://www.theguardian.com/us-news/2015/jun/16/donald-trump-mexico-presidential-speech-latino-hispanic>.
- Greenwood, M. (1 de febrero de 2018). Tillerson floats possible Venezuelan Military Coup, says U.S. does not advocate 'regime change'. *The Hill*. Recuperado desde: <http://thehill.com/policy/international/371908-tillerson-floats-possible-venezuelan-military-coup-says-us-does-not>.
- Grupo de Lima. (21 de mayo de 2018). *Declaración del Grupo de Lima: Comunicado Conjunto 009-18*. Recuperado desde: http://www.rree.gob.pe/SitePages/comunicado_conjunto.aspx?id=CC%20-%20009%20-%2018.
- Hausmann, R. (31 de julio de 2017). Venezuela's Unprecedented Collapse. *Project Syndicate*. Recuperado desde: <https://www.project-syndicate.org>.

- <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/22/us-recognizes-re-election-of-honduras-president-despite-calls-for-a-new-vote>
- org/commentary/venezuela-unprecedented-economic-collapse-by-ricardo-hausmann-2017-07?barrier=accesspaylog.
- Hernández, I. y Guerrero, D. (2016). Desafíos petroleros para América Latina y África ante la expansión asiática. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114, 63-86.
- Hispan TV. (8 de marzo de 2018). *Titular chavista culpa a EE.UU. y Colombia de la crisis en Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.hispantv.com/noticias/venezuela/370701/culpa-eeuu-colombia-crisis-economica-maduro>.
- Hsiang, A. (21 de abril de 2017). Trump Makes China Great in Latin America. *The Diplomat*. Recuperado desde: <https://thediplomat.com/2017/04/trump-makes-china-great-in-latin-america/>.
- Infobae. (5 de junio de 2018). *La OEA inició la suspensión de Venezuela y el chavismo anunció que se retira del organismo*. Recuperado desde: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/06/05/la-asamblea-general-de-la-oea-aprobo-una-resolucion-que-inicia-el-proceso-para-suspender-a-venezuela-en-el-organismo/>.
- Inter-American Dialogue. (s.f.). *China-Latin America Finance Database*. Recuperado desde: https://www.thedialogue.org/map_list/.
- Kalimuddin, M. y Anderson, D. (2018). Soft Power in China's Security Strategy. *Strategic Studies Quarterly*, (12)3, 114-141.
- Keating, E. (24 de enero de 2018). Outlook Grim in Latin America for Relations under Trump. *Gallup*. Recuperado desde: <https://news.gallup.com/poll/226193/outlook-grim-latin-america-relations-trump.aspx>.
- Kinosian, S. (22 de diciembre de 2017). U.S. recognizes re-election of Honduras president despite fraud allegations. *The Guardian*. Recuperado desde: <https://www.theguardian.com/world/2017/dec/22/us-recognizes-re-election-of-honduras-president-despite-calls-for-a-new-vote>.
- Koch-Weser, I. (2015). *China and Latin America: Economy and Society*. Inter-American Dialogue: Washington, D.C.
- Kristof, N. (10 de enero de 2018). Trump's Threat to Democracy. *The New York Times*. Recuperado desde: <https://www.nytimes.com/2018/01/10/opinion/trumps-how-democracies-die.html>.
- Kurlantzick, J. (19 de marzo de 2018). Trump Has Abandoned Democracy Promotion. Which Countries Could Fill the Void? *World Politics*

- Review. Recuperado desde: <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/24388/trump-has-abandoned-democracy-promotion-which-countries-could-fill-the-void>.
- Lawson, M. L. y Epstein, S. B. (2017). Democracy Promotion: An Objective of U.S. Foreign Assistance. *Congressional Research Service Report R44858*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Leininger, J. (2010). 'Bringing the Outside In': Illustrations from Haiti and Mali for the Re-Conceptualization of Democracy Promotion. *Contemporary Politics*, (16) 1, 63-80.
- Londoño, E. y Casey, N. (8 de septiembre de 2018). Trump Administration Discussed Coup Plans with Rebel Venezuelan Officers. *The New York Times*. Recuperado desde: <https://www.nytimes.com/2018/09/08/world/americas/donald-trump-venezuela-military-coup.html>.
- Maas, M. (2009). Catalyst for the Roosevelt Corollary: Arbitrating the 1902-1903 Venezuelan Crisis and Its Impact in the Development of the Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine. *Diplomacy and Statecraft*, 20, 283-402.
- Mason, J. y Rampton, R. (10 de marzo de 2015). U.S. declares Venezuela a national security threat, sanctions top officials. *Reuters*. Recuperado desde: <https://www.reuters.com/article/us-usa-venezuela-idUSKBN0M51NS20150310>.
- Meyer, P. J. (2018). U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2018 Appropriations. *Congressional Research Service Report R45089*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Moore, R. (12 de septiembre de 2018). US Military Intervention in Venezuela would be a Major Mistake. *The Hill*. Recuperado desde: <https://thehill.com/opinion/international/406195-us-military-intervention-in-venezuela-would-be-a-major-mistake>.
- Mouron, F., Urdínez, F. y Schenoni, L. (2016). Sin espacio para todos: China y la competencia por el Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 114, 17-39.
- Noticias RCN. (27 de octubre de 2018). *Estados Unidos apoya declaración del Grupo de Lima*. Recuperado desde: <https://noticias.canalrcn.com/internacional-america/estados-unidos-apoya-declaracion-del-grupo-lima>.

- Osorio, S. (25 de abril de 2018). Marco Rubio: es hora de 'acelerar la salida del poder' de Maduro. *El Nuevo Herald*. Recuperado desde: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article209781284.html>.
- O'Neil, S. K. (27 de febrero de 2018). Venezuela's Neighbors Can't Wait for Uncle Sam. *Council on Foreign Relations*. Recuperado desde: <https://www.cfr.org/blog/venezuelas-neighbors-cant-wait-uncle-sam>.
- Partlow, J. (28 de diciembre de 2017). Guatemala and Honduras sided with Trump on Jerusalem. Here's why. *The Washington Post*. Recuperado desde: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/guatemala-and-honduras-sided-with-trump-on-jerusalem-heres-why/2017/12/28/7c4dfeee-eb1e-11e7-956e-baea358f9725_story.html?noredirect=on&utm_term=.3da2d3f43927.
- Prier, J. (2017). Commanding the Trend: Social Media as Information Warfare. *Strategic Studies Quarterly*, (11)4, 50-85.
- Ramsey, G. (25 de abril de 2018). Venezuela Targeted Sanctions Database: Switzerland and Panama Update. *Venezuela Blog*. <https://venezuelablog.org/venezuela-targeted-sanctions-database-switzerland-panama-update/>.
- Rathbone, J. P. y Wigglesworth, R. (22 de noviembre de 2017). Venezuela Debt: US, Russia and China play for high stakes. *Financial Times*. Recuperado desde: <https://www.ft.com/content/f51c4880-cddc-11e7-b781-794ce08b24dc>.
- Rendón, M. y Schneider, M. (2018). *Venezuela's Crisis is now a regional Humanitarian Disaster*. International Crisis Group.
- Ribando Seelke, C., Nelson, R. M., Brown, P. y Margesson, R. (2018). Venezuela: Background and U.S. Relations. *Congressional Research Service Report R44841*. Washington D.C.: Congressional Research Service.
- Riofrío, J. (8 de noviembre de 2017). Venezuela aceptó condiciones de Rusia para reestructurar 3 millardos de la deuda. *Efecto Cocuyo*. Recuperado desde: <http://efectococuyo.com/principales/venezuela-acepto- condiciones-de-rusia-para-reestructurar-3-millardos-de-la-deuda/>.
- Schmitz, D. F. y Walker, V. (2004). Jimmy Carter and the Foreign Policy of Human Rights: The Development of a Post-Cold War Foreign Policy. *Diplomatic History*, (28)1, 113-143.

Semana. (28 de septiembre de 2018). "Venezuela es un desastre que tiene que ser limpiado": Trump. Recuperado desde: <https://www.semana.com/mundo/articulo/venezuela-es-un-desastre-que-tiene-que-ser-limpiado-trump/584901>.

Strange, H. (31 de julio de 2017). U.S. brands Venezuela's Nicolas Maduro a 'dictator' and imposes sanctions on leader amid bloodshed.

The Telegraph. Recuperado desde: <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/07/31/us-brands-venezuelas-nicolas-maduro-dictator-imposes-sanctions/>.

Sullivan, M. P., et al. (2018). Latin America and the Caribbean: Issues in the 115th Congress. *Congressional Research Service Report R45120*. Washington, D.C.: Congressional Research Service.

Tamkin, E. (1 de junio de 2017). When it Comes to Venezuela, Trump Follows in Obama Footsteps. *Foreign Policy*. Recuperado desde: <https://foreignpolicy.com/2017/06/01/when-it-comes-to-venezuela-trump-follows-in-obama-footsteps/>.

Telesur. (14 de mayo de 2018). *Five People Who Called for Military Intervention/Coup in Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.telesurtv.net/english/news/5-People-Who-Called-for-Military-InterventionCoup-in-Venezuela-20180514-0012.html>.

Telesur, (3 de julio de 2018). *Honduran First Lady to Would-be Migrants: 'Don't Go To The U.S.'* Recuperado desde: <https://www.telesurtv.net/english/news/Honduran-First-Lady-To-Would-Be-Migrants-Dont-Go-To-The-US-20180703-0034.html>.

The Economist. (22 de mayo de 2008). *The FARC Files*. Recuperado desde: <https://www.economist.com/the-americas/2008/05/22/the-farc-files>.

The New York Times. (11 de septiembre de 2018). *Stay out of Venezuela, Mr. Trump*. Recuperado desde: <https://www.nytimes.com/2018/09/11/opinion/venezuela-donald-trump-coup.html>.

The White House. (15 de abril de 2018). *Remarks by Vice President Pence in Meeting with Venezuelan Opposition Leaders*. Recuperado desde: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-meeting-venezuelan-opposition-leaders/>.

Trisko Darden, J. (28 de febrero de 2018). When it comes to democracy promotion, Trump picks and chooses. *AEI Public Policy Blog*.

- Recuperado desde: <http://www.aei.org/publication/when-it-comes-to-democracy-promotion-trump-picks-and-chooses/>.
- Trump, D. J. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House.
- U.S. Department of State. (9 de mayo de 2017). *Palabras del Subsecretario Adjunto interino, Palmieri, en la Conferencia del Consejo de las Américas: análisis de las Américas*. Recuperado desde: <https://co.usembassy.gov/es/palabras-del-subsecretario-adjunto-interino-palmieri-en-la-conferencia-del-consejo-de-las-americas-analisis-de-las-americas/>.
- U.S. Department of State. (1 de febrero de 2018). *Remarks of Secretary of State Rex Tillerson on U.S. engagement in the Western Hemisphere*. Recuperado desde: <https://co.usembassy.gov/remarks-secretary-state-rex-tillerson-u-s-engagement-western-hemisphere/>.
- U.S. Department of State. (s.f.). Foreign Terrorist Organizations. Recuperado desde: <https://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>.
- Valencia, R. (8 de febrero de 2018). Tillerson in Latin America: Should the U.S. impose an oil embargo on Venezuela? *Newsweek*. Recuperado desde: <https://www.newsweek.com/should-us-impose-oil-embargo-venezuela-assessing-rex-tillersons-trip-latin-801756>.
- Venezuela Investigative Unit. (17 de mayo de 2018). Drug Trafficking Within the Venezuelan Regime: The 'Cartel of the Suns'. *InSight Crime*. Recuperado desde: <https://www.insightcrime.org/investigations/drug-trafficking-venezuelan-regime-cartel-of-the-sun/>.
- Weston Phippen, J. (16 de junio de 2017). Trump's Cuba Policy Reversal. *The Atlantic*. Recuperado desde: <https://www.theatlantic.com/news/archive/2017/06/trump-cuba-policy/530514/>.

Rusia y Venezuela: ¿socios políticos o acreedor económico y deudor?¹

Carlos Enrique Álvarez Calderón² y Sara Gisell Huartos Carranza³

▲ Introducción

Desde la transición hacia la democracia en 1958, hasta la profundización de la crisis política en la actualidad, Venezuela parecería haber experimentado un cambio dramático tanto en la esfera socioeconómica como política. Gracias al desarrollo del sector petrolero en la primera parte del siglo XX, la economía venezolana se había consolidado como una de las más prosperas de América; y con un sistema político bipartidista relativamente estable, también sería vista en el plano internacional como un modelo de estabilidad democrática. En cierto sentido, esto haría que gran parte de la dinámica interna venezolana tuviese

¹ Este capítulo del libro es parte del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, titulado “Desafíos y nuevos Escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015-2025”, adelantado por el Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, reconocido y categorizado en A por COLCIENCIAS, con el código COL0104976.

² Profesor titular de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) adscrito a la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) y Coaching Ontológico Empresarial de la Universidad San Sebastián de Chile (SSC). Jefe de línea de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) y editor de la revista *Ensayos sobre Defensa y Seguridad*.

³ Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Candidata a magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE). Es asesora en análisis estratégico del Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar (CAIMI) del Ejército Nacional de Colombia y asesora para empresas privadas en análisis de riesgos y seguridad.

poco interés para la política exterior de Estados más poderosos, pues no implicaba una amenaza a la seguridad colectiva del hemisferio o del mundo.

No obstante, la naturaleza del Estado y la sociedad de Venezuela cambiarían profundamente con la elección de Hugo Chávez como presidente en 1998; desde entonces, la sociedad habría sido testigo de una serie de cambios estructurales tanto al interior del Estado, como en la orientación de su política exterior. En los veinte años de vigencia del modelo chavista, Venezuela revisaría su constitución y su sistema político; además, a través de un asimiento de poder sagaz y acumulativo, se establecería una nueva élite burocrática con ambiciones regionales y globales. Por lo tanto, cualquier interpretación inclusiva y creíble de la Venezuela contemporánea debería tener en consideración la progresiva erosión de las salvaguardas democráticas y una desafiante política exterior esgrimida por las administraciones de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, con la que se habría buscado reducir la influencia de Estados Unidos en América Latina, a través del *soft balancing* con otros actores extrarregionales, como por ejemplo, la Federación de Rusia.

De esta forma, el *soft balancing* incluye estrategias institucionales, como la formación de coaliciones diplomáticas limitadas o ententes, con el fin de restringir a la potencia principal [...]. También implica fortalecer los lazos económicos entre pares, lo que posiblemente puede cambiar el equilibrio de poder económico en forma negativa a la potencia regional a largo plazo; además, cuestionar la legitimidad de las políticas unilaterales incrementa los costos de utilizar el poder unilateral. (Flemes, 2012, p. 35)

En general, América Latina no se había considerado como una región de alta prioridad para la política exterior rusa. Sin embargo, Rusia aparentemente habría venido prestando una mayor atención a la región para avanzar sus objetivos geopolíticos y disminuir, al igual que Venezuela, la influencia de Estados Unidos en el sistema internacional. Aunque América Latina sería un teatro de operaciones estratégico para los rusos durante el periodo de Guerra Fría, la diplomacia rusa hacia la región se ausentaría durante buena parte de la década de los noventa. No obstante, la participación ampliada de Rusia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI sería la respuesta al creciente intervencionismo diplomático de Estados Unidos en las crisis georgiana de 2008 y ucraniana de 2014, y a la molestia que representaría para el Kremlin la presencia norteamericana en el mar Negro, así como el apoyo político y económico a Tíbisi y Kiev (Ellis, 2015).

En este sentido, las élites políticas en Rusia considerarían que Estados Unidos ignoraría consistentemente los intereses rusos en su propia área de influencia y perímetro de seguridad (*rimland*), el cual comprendería básicamente los territorios de la antigua Unión Soviética. En contraprestación, el valor geoestratégico de América Latina y el Caribe para Rusia sería su proximidad geográfica a Estados Unidos (los rusos considerarían a la región como el *rimland* de Washington), por lo que un incremento de las actividades diplomáticas, económicas y militares rusas en la zona podrían explicarse desde la lógica de reciprocidad⁴. En efecto, según Kotlyarov (2008):

Por muy obvia que sea la necesidad de rechazar las acciones antirrusas, Rusia debe abstenerse de tomar medidas militares, económicas y diplomáticas excesivamente agresivas [...]. El presidente Medvedev y el gobierno han hecho frente a esta situación un buen trabajo, ya que las respuestas de Moscú (el congelamiento de las relaciones con la OTAN y la organización de juegos de guerra conjuntos con Venezuela), encajarían perfectamente en el formato de contraataque razonable a las medidas de la OTAN. (p. 144)

Desde aquel momento, la búsqueda rusa de influencia y espacio político en toda América Latina habría sido notablemente consistente, contemplando a Venezuela como un Estado pivote de creciente importancia que permitiría avanzar el interés de Rusia por incrementar su presencia económica y política en la región.

► Intereses geoestratégicos compartidos entre Rusia y Venezuela

Luego de la caída de la Unión Soviética en 1991, se iniciaría una cosmovisión rusa del “orden mundial unipolar blando”, que respetaría el liderazgo momentáneo de Estados Unidos en el sistema internacional, pero sin el reconocimiento de su condición como única superpotencia (CIDOB, 2010). Aunque su vigencia

⁴ Como quedaría en evidencia en 2008 con el envío de bombarderos Tu-160 con capacidad nuclear a Venezuela y el despliegue de una flotilla naval rusa al Caribe (encabezado por el crucero pesado atómico porta misiles Pedro el Grande) que terminaría realizando ejercicios navales con la armada venezolana. Además de los despliegues militares rusos en el Caribe en 2008, el presidente ruso Dmitry Medvedev viajaría a América Latina para participar en la cumbre de líderes de la Alianza Bolivariana para las Américas y posteriormente recibiría a Hugo Chávez y Daniel Ortega en Moscú.

duraría seis años, marcaría un punto de no retorno en los asuntos internacionales rusos, cuando se terminaría cambiando la referencia de la multipolaridad como enfoque de entendimiento para el sistema internacional; es así como Rusia tomaría nuevamente distancia de la potencia norteamericana desde mediados de la década de los noventa.

En consecuencia, el primer acercamiento formal de la Federación Rusa hacia Venezuela en la era contemporánea se daría a través de la visita de Evgeni Primakov⁵ a Venezuela, Cuba, México, Brasil, Argentina y Colombia en 1996. Si bien la selección de los Estados a visitar no tendría como criterio una identificación ideológica, sí obedecería a aspectos geopolíticos en lugar de consideraciones económicas, ya que Rusia comenzaría a percibir que la región podía constituirse como un aliado potencial en la lucha por la conformación de un mundo multipolar (Jeifets, 2015); en efecto, sería evidente que algunos países latinoamericanos querían participar de manera más activa e independiente en la política mundial en la década de 1990⁶ (Bain, 2008).

Esta visita de alto nivel se podría considerar como la “jugada política previa” para la eventual consolidación de las relaciones diplomáticas ruso-venezolanas, direccionadas hacia la disminución de la esfera de influencia de Estados Unidos en el continente americano. Luego, con la elección de Vladimir Putin en Rusia y Hugo Chávez en la República Bolivariana de Venezuela a finales del siglo XX, las relaciones binacionales entrarían en un proceso de consolidación. Según Sitenko (2016):

Después del cambio de poder en Moscú y Caracas a principios de 2000, la mutua cooperación ha experimentado un nuevo impulso. Bajo la presidencia de Hugo Chávez y Vladimir Putin, el país caribeño se ha convertido en uno de los socios más importantes de Rusia en América Latina, y Rusia se ha convertido en uno de los principales socios internacionales de Venezuela. (p. 41)

Desde entonces, la búsqueda rusa de influencia y espacio político en América Latina, especialmente en Venezuela, se debería a una afinidad compartida en el

⁵ Entonces ministro de Relaciones Exteriores de Rusia.

⁶ Por ejemplo, el Grupo de Río denunciaría el bombardeo de la OTAN a Yugoslavia en 1999. Posteriormente, Chile y México, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, rechazarían en 2003 la resolución angloamericana que autorizaría la acción militar en Irak. Asimismo, en 2008, la mayoría de jefes de Estado de América Latina y el Caribe instarían a Estados Unidos a levantar el bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba.

establecimiento de un orden multipolar, instrumentalizando a la región desde una posición “lejana” para apoyar los intereses rusos contra Estados Unidos en prácticamente todos los escenarios de discusión globales. Los acercamientos políticos iniciales del país euroasiático en la región latinoamericana se fortalecerían sustancialmente en 2003 por el declive de la influencia que en Latinoamérica ejercía Washington, así como por el predominio de la popularidad escalonada que adquirirían los gobiernos de izquierda, lo cual lograría la relevancia de los liderazgos políticos en América Latina para Moscú, a medida que sus lazos con Washington se deterioraron, lo cual devendría a ser estratégicamente valioso para Rusia, especialmente cuando el Kremlin empezaría a carecer de aliados en el sistema internacional (Kokshin, 2014).

Los temas centrales de cooperación que generarían ese “romance” político entre Chávez y Putin durante los primeros años de sus respectivos gobiernos, no estarían exclusivamente basados en la diplomacia petrolera y militar, sino también en una cosmovisión compartida entre ambas partes con referencia a la distribución del poder en el sistema internacional. Por ejemplo, y como demostración de su estrecha colaboración con Moscú, Venezuela se convertiría en el tercer actor estatal del sistema internacional en reconocer a las dos regiones separatistas de Osetia del Sur y Abjasia, que se independizarían después de la guerra ruso-georgiana de 2008, como Estados soberanos e independientes. Según lo afirmaría Blank (2014), hasta ese momento los objetivos rusos eran principalmente geoestratégicos, debido a que en América Latina solo Brasil podría brindar algún beneficio económico importante a Rusia. En este sentido, mencionaría Sitenko (2016) que en la cooperación militar con Rusia, se destacarían la compra de tanques rusos en 2009 por parte de Venezuela, que no aportaban mayor rédito económico a los rusos, afirmando que el principal beneficio de Moscú sería una presencia permanente en América del Sur.

Dicha presencia, con especial atención al Caribe, permitiría complementar la estrategia rusa de una expansión de influencia global, a pesar de que en el “Concepto de la Política Exterior de la Federación Rusa” (CPEFR)⁷, América Latina no encabezaría la lista de prioridades. Ello no significaría que el Caribe latinoamericano careciera de importancia geoestratégica para Rusia (Halauani, 2013), como quedaría evidenciado en 2015 con la participación rusa en el

⁷ Ratificado por el presidente Putin como el proyecto de actuación mundial rusa para el periodo 2013-2018.

ejercicio militar Escudo Bolivariano, convocado por Nicolás Maduro a raíz de una presunta amenaza de Estados Unidos (Telesur, 28 de marzo de 2015); Rusia consideraría estratégicamente valioso una estrecha cooperación militar con Venezuela, que en calidad de país caribeño, le otorgaría la posibilidad de cumplir con el imperativo geopolítico de acceder a líneas de comunicación marítimas vitales para la seguridad económica de ese Estado (Álvarez, 2017).

Por otro lado, el más reciente ejercicio militar de Acción Combinada Aeroespacial, desarrollado en espacio venezolano en septiembre de 2018, contaría con la presencia de Rusia y representaría la primera maniobra militar conjunta de esta naturaleza en la historia de las relaciones binacionales (CEO-FANB, 2018). Asimismo, sería imperioso mencionar que en la última reunión conocida de la Comisión de Cooperación Técnica Militar con Estados Extranjeros, presidida por Vladimir Putin en 2017, se mencionaría que era un objetivo para Rusia "diversificar el sector militar, fortalecer los vínculos con los socios estratégicos y hacer nuevos clientes" (Kremlin, 7 de noviembre de 2017), como efectivamente vendría sucediendo, por ejemplo, con el fortalecimiento de la cooperación comercial de la Federación Rusa con Cuba, gracias a la visita de su presidente en 2014 a La Habana, donde se acordaron inversiones de energía y la exploración de petróleo en altamar (The Caribbean Council, 2015).

Bajo esta perspectiva, el principal beneficio para Rusia en la profundización de las relaciones con Venezuela sería mayoritariamente geoestratégico, por su extensión de la esfera de influencia hacia el hemisferio. Sin embargo, en contraposición de lo postulado por Blank (2014), respecto a que Rusia no tendría otro interés que el de difundir una visión antiestadounidense en Latinoamérica, se dejaría en evidencia que el antagonismo expresado por Venezuela hacia Estados Unidos no ha dependido de la influencia rusa. Así las cosas, Rusia aprovecharía la promoción de sectores de su economía con una ventaja comparativa (energía, comercio de armas, lanzamientos espaciales), en provecho del apoyo político venezolano a una intención de la política exterior rusa de contrarrestar la influencia de Estados Unidos en América Latina. Es decir, los intereses rusos en Venezuela serían comerciales y políticos, en donde los comerciales estarían en función de los políticos (Blank, 2009).

Con base en lo anterior, la relación comercial entre ambas economías gravitaría esencialmente en una sola vía. Para 2008, el desequilibrio en la balanza

comercial entre ambas economías ya sería evidente, si se toma en cuenta que Venezuela importaba de Rusia 967 millones de dólares (en su mayoría compra de armamento militar), mientras que exportaba tan solo 320 mil dólares en productos a dicho país (Vicente Caro, 4 de enero de 2018). Desde entonces, la asimetría en la relación comercial habría sido una constante; según datos de la Federal Customs Service of Russia (2018), en el segundo trimestre de 2018, el comercio de Rusia con Venezuela totalizaría 32 millones de dólares, mientras que las importaciones de Rusia desde Venezuela en el mismo periodo totalizarían 272 mil dólares, reflejando un superávit a favor de Rusia de más de 31 millones de dólares.

El decrecimiento de las exportaciones rusas a Venezuela desde 2008 podría deberse a que la mayoría de las ventas de Rusia estarían basadas en crédito, ya sea de bancos rusos o del propio Gobierno. Así entonces, por la mora venezolana en el pago de sus compromisos crediticios y otras obligaciones financieras, un problema para Rusia sería la enorme deuda ya contraída por parte del régimen venezolano. Rosneft enviaría a principios de 2017 a su equivalente venezolano, Petróleos de Venezuela (PDVSA), la suma de 6 mil millones de dólares y anunciaría que no planeaba más pagos por adelantado (Vicente Caro, 4 de enero de 2018). Ese mismo año, Rusia le daría a Venezuela un breve receso al acordar reestructurar alrededor de 3 mil millones de dólares en préstamos, pero después de ayudar a Venezuela tres veces en 2017, Rusia podría estar perdiendo la paciencia. El pacto le daría a Venezuela un respiro muy necesario ya que enfrentaría la tarea mucho más complicada de reestructurar sus 140 mil millones de dólares en bonos y préstamos extranjeros (Andrianova y Doff, 15 de noviembre de 2017).

Para Rusia, el acuerdo subrayaría los costos que conllevarían las ambiciones geopolíticas de Putin, por cuanto se habría abierto un agujero de 900 millones de dólares en su plan presupuestario 2017, por el hecho de que Venezuela no terminaría pagando a tiempo sus obligaciones. Sin embargo, como ya se habría señalado, los préstamos de Moscú al Gobierno venezolano formarían parte de una estrategia para lograr los objetivos de la política exterior rusa en América Latina. Por ende, la relación estratégica entre Rusia y Venezuela gravitaría más en consideraciones políticas que en un usufructo económico, si se tiene en consideración que Venezuela fue: el 111° socio comercial más grande de Rusia en el segundo trimestre de 2018, representando el 0,0190% del comercio total ruso;

el 97º mercado de exportación más grande de Rusia en el segundo trimestre de 2018, representando el 0,0293% de las exportaciones totales rusas; y el 142º proveedor más grande de Rusia en el segundo trimestre de 2018, representando el 0,0004% de las importaciones rusas totales (Federal Customs Service of Russia, 2018).

La venta de armamento militar ruso y la explotación de recursos minerales venezolanos habrían dominado hasta el presente la agenda comercial binacional. Con precios del petróleo que oscilaban en los 135 dólares por barril, Venezuela empezaría a comprar en 2003 todo el material militar que le era posible; por ejemplo, en 2006, Chávez sellaría un compra de armamento por valor de 3 mil millones de dólares con Rosoboronexport, el comerciante de armas estatal ruso, que incluía 100.000 rifles automáticos Kalashnikov serie AK-103, 24 aviones de combate Sukhoi (SU-30) avanzados y 53 helicópteros militares (Cohen y Walser, 2008). En 2017, se anunciaría la reactivación de la puesta en marcha de una planta rusa de fusiles Kalashnikov y una fábrica de municiones en Venezuela, que de cumplirse, permitiría a Rosoboronexport posicionarse como la primera empresa de industria militar en dicho país. La mencionada compra sellaría una relación comercial de la industria militar ruso-venezolana, que en la última década habría representado aproximadamente el 65% del volumen total de ventas de armamento ruso hacia América Latina (García, 14 de noviembre de 2017). Caracas también habría estado interesada en sistemas de defensa aérea rusos y submarinos diésel; sin embargo, China se convertiría en el segundo socio comercial más grande de Venezuela desde 2014, con más de 15 mil millones de dólares en comercio. Desde entonces, China habría remplazado a Rusia, considerada durante mucho tiempo un aliado militar clave de Venezuela, como su principal proveedor de tecnología de armamento y defensa, ya que China ofrecería tecnologías más avanzadas y brindaría un mejor servicio en términos de mantenimiento y piezas de recambio.

A partir de la caída del precio internacional del petróleo en 2014, a valores por debajo de los 75 dólares por barril (BBC, 18 de noviembre de 2014), Venezuela profundizaría las concesiones económicas para la explotación del crudo bajo el modelo productivo de "empresas mixtas", en las cuales se establecería que el Estado obtendría la mayoría accionaria, tomando en consideración que buena parte de sus ingresos dependerían de las exportaciones del crudo. En consecuencia, el posicionamiento que habrían tenido las empresas mixtas de

hidrocarburos se habría convertido en un factor clave en las relaciones entre Rusia y Venezuela, debido a que este modelo allanaría el camino para la incursión rusa en otros sectores como el agrícola y la educación, mediante acuerdos de cooperación en donde las universidades especialistas en petróleo y gas de Rusia capacitarían a ciudadanos venezolanos (Rosneft, 29 de julio de 2016).

Como se evidencia en el Mapa 1, la presencia industrial rusa constaría de 7 empresas de naturaleza mixta⁸, que poseerían unas reservas aproximadas de petróleo de 20,5 bmt⁹ (Rosneft, 17 de diciembre de 2017), lo que según cálculos propios representaría 146 billones de barriles, cifras que en opinión de Cross (2018), serían equivalentes a 400 años de producción petrolera en Colombia, bajo el supuesto de que se produzca 1 millón de barriles diarios¹⁰. Por lo tanto, la inversión de Rusia sería geoestratégica en la medida que le garantizaría grandes cantidades de crudo a largo plazo y le otorgaría una ubicación fija proyectada hacia el mar Caribe mediante la explotación de gas en el Campo Mejillones y Patao (ver mapa 1), a través de los préstamos soberanos junto con los aprobados para PDVSA, lo que garantizaría la fidelidad política sin que importase el cumplimiento y el monto de las obligaciones financieras que se hayan suscrito con Venezuela¹¹.

En términos generales, Moscú mantendría principalmente relaciones militares, económicas y diplomáticas, con Caracas por razones geopolíticas y de propaganda, con la intención de perturbar las democracias occidentales y lograr una posición firme en la reserva de petróleo más grande del hemisferio occidental. En recompensa, Rusia habría venido ayudando a mantener el régimen bolivariano en el poder, a pesar de una tragedia humanitaria que contemplaría un 81% de los hogares venezolanos en situación de pobreza, más de 6 millones de migrantes venezolanos abandonando el país, 78% de centros médicos con desabastecimiento de medicamentos, una tasa de inflación que podría superar

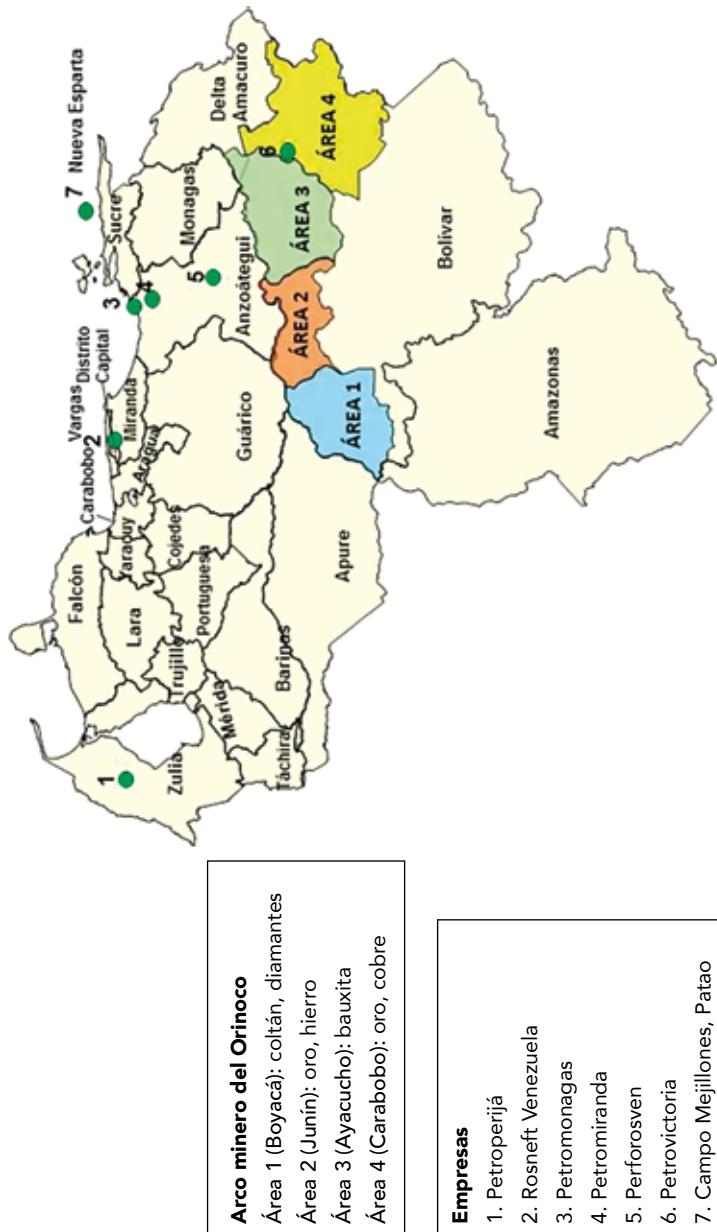
⁸ PDVSA indicaría, en 2017, que Rusia tenía presencia en el país latinoamericano a través de las filiales como Gazprom, Lukoil, Rosneft, Surgutneftegas y TNK-BP, y que éstas habrían expandido sus operaciones para contribuir en la explotación de gas de manera conjunta.

⁹ Billones de toneladas.

¹⁰ Esa cantidad cubriría 1.460 días de consumo de petróleo en el mundo.

¹¹ Tal habría sido el caso de las relaciones ruso-cubanas, ya que en el año 2000 la visita del presidente Putin a Cuba fue infructuosa para renegociar la deuda cubana de 32 billones de dólares adquirida con la antigua Unión Soviética, por lo cual ésta terminaría siendo renegociada a fin de mantener las relaciones cubano-rusas (Haluani, 2013).

Mapa 1. Arco minero del Orinoco



Fuente: elaboración propia con base en Rosneft (29 de julio de 2016) y PDVSA (16 de diciembre de 2017).

el 2.300%, ingresos del petróleo que se habrían reducido a la mitad con la consecuente escasez de gasolina, entre otras tragedias (Vicente Caro, 4 de enero de 2018).

Por ende, parecería configurarse un eje ruso-venezolano en el siglo XXI, parecido a la alianza soviético-cubana de la Guerra Fría. Como ocurriría con Cuba, y a pesar de las diferencias en cultura, idioma y geografía, las actuales élites gobernantes de Rusia y Venezuela estarían rechazando cada vez más a la sociedad civil y reduciendo el espacio político en sus respectivos países, organizando ataques sostenidos contra el estado de derecho en un esfuerzo por ejercer el control sobre los recursos energéticos, fortaleciendo excesivamente al Estado y expandiendo sus esferas de influencia geopolíticas.

Ambos Estados estarían promoviendo una visión alternativa a la de Estados Unidos, desafiando su liderazgo, su influencia y sus aliados en el hemisferio y en el mundo. El condomínio ruso-venezolano sería un emblema de las fuerzas geopolíticas que tendrían por objetivo la redistribución del poder global de la manera más conveniente posible. En este orden de ideas, la supervivencia del Estado venezolano estaría guiada por ese interés de la conservación de la élite que a través de 18 años en ejercicio se habría logrado consolidar, expandir sus valores ideológicos a través de la región latinoamericana y estrechar, a su vez, lazos vitales con potencias de otros hemisferios.

▲ **Militocracias: élites políticas y económicas militarizadas en Rusia y Venezuela**

Los regímenes políticos neoautoritarios en Rusia y Venezuela podrían llegar a compartir algunas características que afianzarían su coalición diplomática y la consecución de intereses colectivos en el ámbito político, militar y económico; ambos asumirían una forma de gobierno basado en la “militocracia”, que en términos generales haría referencia a la militarización de una élite política y económica con un ideario nacional bajo cinco premisas fundamentales: 1) el Estado sería la base de la sociedad, por lo que se requeriría un Estado fuerte que lo controle todo; 2) el pluralismo de opiniones sería peligroso para la seguridad nacional del Estado; 3) el Estado debería controlar la economía, en particular los recursos naturales estratégicos que por ningún motivo podrían estar en manos

de actores privados; 4) los agentes de seguridad del Estado deberían estar fuera del alcance de los tribunales de justicia; 5) habría un enemigo externo (Estados Unidos), y esto implicaría la necesidad de contar con un ejército fuerte y una poderosa industria armamentista (Kryshchanovskaya y White, 2003).

El modelo militocrático en Rusia

Si bien las fuerzas militares rusas habían sido uno de los pilares más importantes de la Unión Soviética, nunca habían logrado desempeñar un papel directo en los asuntos políticos del Estado, ya que los militares rara vez eran nombrados en altos cargos, y las instituciones militares y de seguridad estaban usualmente bajo el control de civiles y funcionarios del partido comunista; en el sistema soviético, el gobierno estaba casi enteramente subordinado al Presidente del Consejo de Ministros¹².

Durante el colapso del Estado soviético, el Ejército y los ministerios de la seguridad (*silovyye struktury*) comenzarían una declinación general debido a una marcada disminución en la financiación, el reclutamiento y la disciplina interna (Odom, 1998). Incluso el Comité para la Seguridad del Estado (KGB) se dividiría en una serie de agencias separadas, que incluían un Servicio de Inteligencia Extranjera (SVR), un Servicio de Seguridad Federal, un Servicio Federal de Fronteras, una Agencia Federal de Comunicación e Información del Gobierno y un Servicio de Policía Tributaria, con responsabilidades y estructuras que serían alteradas repetidamente por actos legislativos (Albats, 1995; Knight, 2000). Además, surgirían dos gobiernos, el del Primer Ministro y el del Presidente, y así se institucionalizaría formalmente una bifurcación del gobierno ruso. Todos estos cambios se producirían en el contexto de un colapso en el poder del propio Estado, en el cual los ingresos fiscales disminuirían, las regiones empezarían por afirmar su independencia, y el orden público se volvería cada vez más incierto y representaría un peligro no solo para la sociedad, sino para la propia élite.

Por lo tanto, la idea de un presidente con filiaciones militares o de seguridad sería bien recibida por un público ruso desesperado en la restauración de la estabilidad, incluso si se trataba de una reducción de sus nuevas libertades poscomunistas. De acuerdo a Rivera y Werning (2006), una encuesta de 615 oficiales

¹² Solo había tres excepciones: Asuntos Exteriores, Defensa y la KGB, carteras y agencia encabezadas por miembros del Politburó y subordinadas no oficialmente al Secretario General.

militares realizada en 1994 reflejaría que el 64% estaba de acuerdo con que “la democracia de estilo occidental no es apropiada para los pueblos de Rusia: solo conduce a la corrupción y al desorden” y que el 62% aceptaba que eran necesarios una “mano fuerte y un gobierno autoritario para que Rusia supere su caos actual” (p. 129).

En consecuencia, un presidente con antecedentes militares o de seguridad no solo regularizaría el trabajo del gobierno, sino que también atraería a su personal de la misma fuente, haciendo uso de la propensión militar a obedecer órdenes y actuar como un colectivo. Ello debido a que la reputación de las fuerzas armadas y las de seguridad del Estado, como profesionales honestos y apolíticos que llevarían a cabo sus instrucciones concienzudamente, ayudaría a diferenciarlos de otros grupos de élite, cuya imagen estaría estrechamente relacionada con la corrupción y la demagogia.

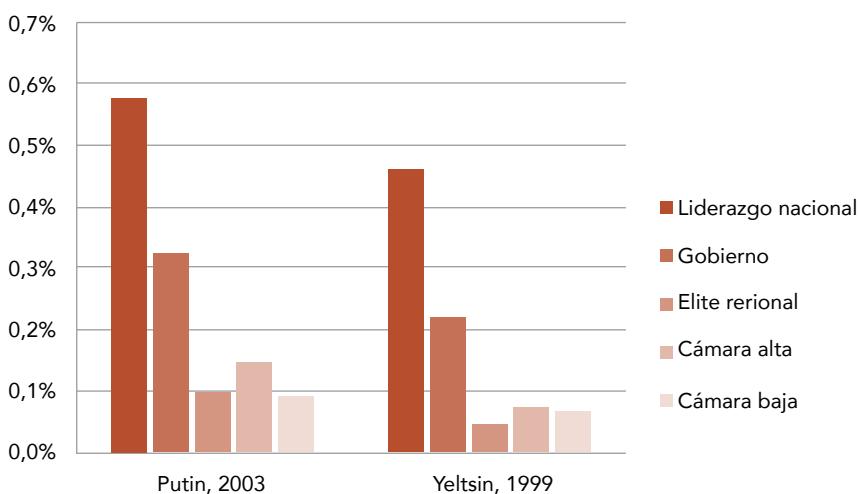
Por ende, desde su victoria en las elecciones presidenciales de 2000, Vladimir Putin atraería a un grupo de personas uniformadas a las estructuras de poder de Rusia (Gráfico 1)¹³. El creciente número de representantes militares y de seguridad en todos los niveles de gobierno reflejaría un aumento en el número de agencias militares y de seguridad, pero también la creciente popularidad de los oficiales militares y de seguridad como diputados o gobernadores. Asimismo, después de la elecciones de 2000, estos comenzarían también a trasladarse hacia la vida económica y política en un número sin precedentes (Rivera y Werning, 2014)¹⁴; la reestructuración de las agencias militares y de seguridad a principios de la década de los noventa provocaría la salida de miles de exoficiales a las reservas y muchos de ellos encontrarían un mercado para sus servicios dentro de empresas privadas, en cargos de seguridad industrial, inteligencia económica y análisis.

¹³ Hacia 2003, uno de cada cuatro miembros de la élite rusa tenía antecedentes militares o de seguridad (Kryshtanovskaya y White, 2003). En el segundo año de la primera presidencia de Vladimir Putin, el Gobierno contaba con un 26,6% de sus miembros con formación militar y un 25,1% correspondía a representantes militares y de seguridad, cifras que en análisis comparativo con el periodo presidencial de su antecesor Yeltsin, aumentaron 19,9 y 13,9 puntos porcentuales respectivamente.

¹⁴ Los *siloviki* habrían realizado relevantes incursiones en la economía rusa liderando los procesos de formación de empresas estatales, contribuyendo a la renacionalización de la industria petrolera y en la creación de corporaciones en sectores militares de la aviación (United Aviation Corporation) y el sector naval (United Shipbuilding Company), entre otros; además de los sectores bancarios, con la adquisición del banco Vneshtorgbank (VTB), el ente de financiamiento ruso más importante en los mercados financieros mundiales (Yasmann, 17 de septiembre de 2007).

El valor de estos oficiales era que no solo serían profesionales por derecho propio, sino que también tenían muchas asociaciones personales con el Gobierno y los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En particular, los servicios de los antiguos oficiales de la KGB serían altamente demandados, ya que sus cualidades intelectuales y profesionales eran especialmente valoradas.

Gráfico 1. *Siloviki* en grupos de élite en Rusia



Fuente: elaboración propia con base en Kryshchanovskaya y White (2003).

Por ende, y en el caso de Rusia, la militocracia estaría compuesta por los *silovik* (en plural *siloviki*), un término derivado de *silovye struktury* (estructuras de fuerza), en referencia a los servicios armados y las agencias de inteligencia que ejercerían el poder coercitivo del Estado y que, por lo tanto, serían funcionarios activos o retirados en cualquiera de los cuerpos de gobierno (Bremmer y Charap, 2007), que en algún momento habrían pertenecido al Servicio Federal de Seguridad (FSB), al Ministerio del Interior (MVD) y al Ministerio de Defensa (Rivera y Werning, 2018). Por esta razón, sería esencial especificar las características de los *siloviki* como socios del Gobierno, indispensables para el Presidente de la Federación Rusa en sus tres mandatos ya ejercidos, y el cuarto que se extendería entre 2018 y 2024. Siendo así, los *siloviki* poseerían una motivación racional de recurrir al conflicto, pues la guerra proporcionaría la oportunidad de distraer a la opinión pública nacional y destruir la oposición política dentro

de Rusia (Illarionov, 2009), que por extensión, estaría conformada por aquellos que apoyarían a Occidente y compartirían sus valores (Kryshchanovskaya y White, 2005). En consecuencia, los *siloviki* habrían emprendido una “contrarrevolución cultural silenciosa” para desestimar los principios e instituciones liberales, a través de los medios televisivos controlados por el Estado, organizaciones juveniles, la iglesia Ortodoxa, películas, medios radiales y nuevos intelectuales prokremlin (Yasmann, 9 de noviembre de 2007).

En concordancia y tomando como referencia la definición weberiana del carácter monolítico del poder estatal, en la cual el Estado determinaría la coacción legítima (Herrera, 2016), ese carácter monolítico del poder en la militocracia rusa estaría en función de una “corporación de facto con operativos de policía secreta bajo el poder político supremo” (Illarionov, 2009, pp. 71-72). Los atributos de poder mencionados serían aplicados en Rusia por la necesidad de orden, control, estabilidad y organización del “poder vertical”, para recuperar su rol de superpotencia en el sistema internacional (Bladel, 2008). En este orden de ideas, las conexiones de Rusia con Maduro en Venezuela, Ortega en Nicaragua, Díaz-Canel en Cuba, Assad en Siria, Rohaní en Irán, Jong Un en Corea del Norte y Jinping en China, entre otros, serían relaciones claves para los *siloviki* en orden de recrear una red mundial de líderes autoritarios que se apoyarían entre sí, no solo en el asesoramiento militar y de inteligencia, sino también en banca exterior, lavado de dinero y otras actividades ilícitas (Dawisha, 2011).

En resumen, la militocracia constaría de un grupo selecto y cerrado de poder con formación militar y de inteligencia, ubicado en carteras fundamentales del Estado y de los principales renglones de la economía. Sin embargo, este empoderamiento camuflado entre las altas esferas del poder estatal haría que existiesen rivalidades internas por la pugna del poder (Lanskoy y Myles, 2018), en virtud a que los *siloviki* se encontrarían más unidos por los intereses políticos y económicos comunes, que por una ideología política definida (Bremmer y Charap, 2007).

Con base en lo anterior, el gobierno de Nicolás Maduro en Venezuela habría consolidado un modelo militocrático parecido al ruso. Por ello, a continuación, se explicarán las posibles coincidencias y divergencias que podrían resultar del estudio comparativo en la concepción del ideario nacional y de las siguientes seis proposiciones establecidas como principales características del grupo militocrático: 1) sus miembros poseen una motivación racional de recurrir al

conflicto; 2) ejercen función coactiva con operativos de policía secreta bajo el poder político supremo; 3) incursionan en la economía, liderando procesos de formación de empresas estatales; 4) emprenden acciones de revolución intelectual/cultural silenciosa; 5) buscan orden, control, estabilidad y organización desde el “poder vertical”, y su unión es más por intereses políticos y económicos que por una ideología política definida; 6) se enfocan en la guía y el control de las direcciones regionales (subpoderes políticos).

El modelo militocrático en Venezuela

Para caracterizar al actual régimen venezolano como una militocracia, es prudente abordar su visión como Estado, con base en el documento *Plan de la Patria 2025*, el cual plantea una visión futura de Venezuela bajo la perspectiva del poder popular comunal protagónico en las funciones de seguridad y defensa de la Nación, desde la formación ideológica socialista de liberación nacional propuesta desde el inicio del modelo bolivariano, y en el ámbito político-económico se proyecta como un Estado controlador del sistema de divisas y regulador de los precios en bienes y servicios (precios acordados), para consolidar el “Sistema Empresarial del Estado” y continuar repeliendo el papel “imperial” de Estados Unidos en el continente (PSUV, 2018).

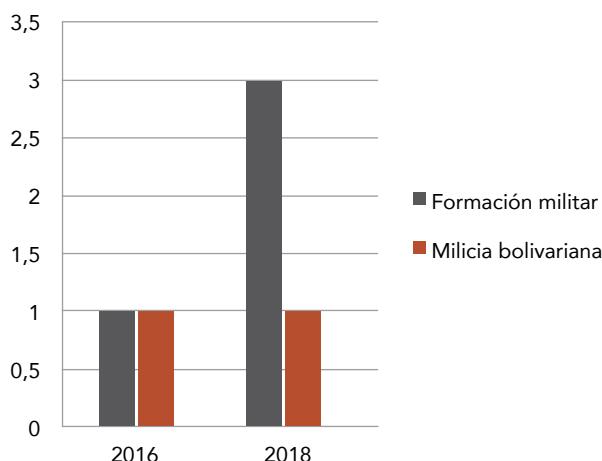
El proceso de reingeniería en la estructura del Estado venezolano, y por ende de la élite o las estructuras de fuerza que gobernarían al Estado, habría sido una constante en los últimos años. Se habría presentado una variación del número de ministerios, pasando de 29 a 32 entre 2016 y 2018; asimismo, las vicepresidencias se incrementarían de 7 a 8. Igualmente, el Legislativo sería modificado por la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), un iniciativa promovida por Nicolás Maduro en 2017, eliminando en funciones a la Asamblea Nacional democráticamente elegida (Casey y Torres, 30 de marzo de 2017).

En el modelo militocrático de Venezuela, los *siloviki* serían principalmente miembros de las milicias bolivarianas, civiles y reservistas en razón de la unión cívico-militar para la defensa integral de la Nación. De acuerdo a Bartolomé (2017), dichas milicias serían parte del Ministerio Popular para la Defensa y estarían divididas en una milicia territorial con funciones de instrucción militares periódicas, y el cuerpo de combatientes como trabajadores en diferentes instituciones, coadyuvando desde sus funciones civiles a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB). Entonces, los *siloviki* venezolanos serían militares y civiles

con entrenamiento militar, que sin importar el tiempo de servicio o permanencia, serían esenciales en el funcionamiento de las instituciones del Gobierno. En este orden de ideas, para demostrar el grado de militarización de la élite en Venezuela, se analizarán su papel en las vicepresidencias sectoriales, los ministerios, la ANC y las gobernaciones de los Estados, entre 2016 y 2018.

Con relación al Ejecutivo y con lo expuesto en el Gráfico 2, se podría observar que los *siloviki* venezolanos en 2016 ocuparían el 28,6% de las 7 vicepresidencias sectoriales del país; en 2018, ocuparían 4 asientos en el Consejo de Vicepresidentes Sectoriales (CVS)¹⁵, entre los cuales 3 serían *siloviki* con formación militar y 1 *silovik* perteneciente a la Milicia Bolivariana, lo cual asegura el 50% de las 8 vicepresidencias. De ese modo, los militares aumentarían su presencia en el CVS, mientras que los miembros de la milicia no habrían registrado ningún cambio.

Gráfico 2. *Siloviki* venezolanos en vicepresidencias sectoriales

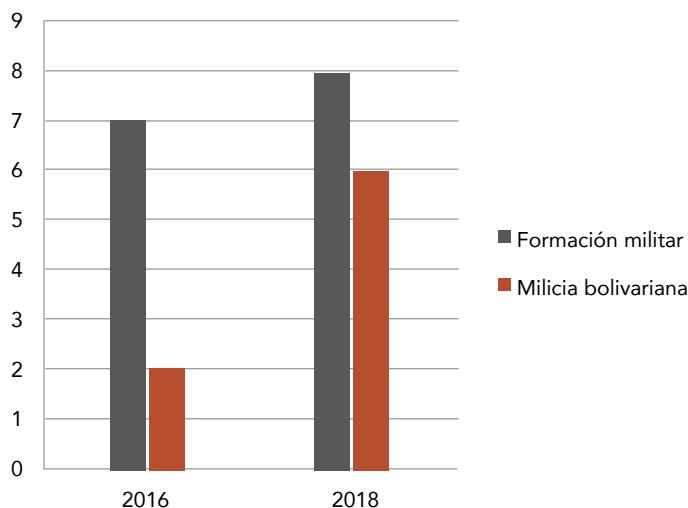


Fuente: elaboración propia con base en PSUV (6 de enero de 2016).

¹⁵ El CVS, presidido por Delcy Rodríguez, Vicepresidente de la República, reuniría una vez por semana a los *siloviki* venezolanos, que tratarían todas las novedades, inquietudes y necesidades del Estado (Multimedio VTV, 9 de julio de 2018). Estos cargos públicos, no serían excluyentes en sus funciones. Ejemplo de ello es Wilmar Castro Soteldo, quien a la fecha ejercería como vicepresidente para la Seguridad y Soberanía Alimentaria, y a su vez asumiría el Ministerio del Poder Popular para Producción Agrícola y Tierras; de manera similar, Vladimir Padrino, Vicepresidente para la Soberanía, Seguridad y Paz, también fungiría como Ministro del Poder Popular para la Defensa.

Venezuela contaría con 32 ministerios, siendo el Estado latinoamericano con el mayor número de ministerios en 2018, seguido de Ecuador con 23, Bolivia con 20, Nicaragua con 17 y Colombia con 16. Vista la amplitud del poder ministerial venezolano en 2016 (Gráfico 3), los *siloviki* dominarían 9 de los 29 ministerios existentes, representando el 31,03%, en los cuales 7 *siloviki* tendrían formación militar y 2 *siloviki* formarían parte de la Milicia Bolivariana. Para 2018, los *siloviki* dominarían 14 ministerios, equivalentes al 43,75%, con 8 ministros de formación militar y 6 miembros de la Milicia Bolivariana. Aquí se vería un aumento significativo de los miembros de las milicias respecto a los militares al lograr 4 carteras ministeriales adicionales respecto a las obtenidas en 2016.

Gráfico 3. *Siloviki* venezolanos en ministerios



Fuente: elaboración propia con base en PSUV (6 de enero de 2016).

Por su parte, el poder Legislativo en Venezuela residiría en la ANC, la cual fue instalada el 4 de agosto de 2017 con 545 constituyentes para definir las bases políticas, económicas, sociales y culturales del Estado, con el fin de profundizar el modelo de república construido desde 1999 (PSUV, 3 de agosto de 2017). Por la dimensión de quienes tendrían la misión de redactar la nueva carta magna de la República Bolivariana, se tomó una muestra de 76 integrantes, 2 por cada uno de los constituyentes territoriales y sectoriales de la lista publicada por la emisora Albaciudad (4 de agosto de 2017), adscrita al Ministerio Popular para

la Cultura. Con esto, se analizó su grado de militarización y se encontró que los *siloviki* venezolanos alcanzarían 6 escaños en la ANC, 3 con formación militar y 3 integrantes de las milicias bolivarianas, que al total de la muestra representarían el 7,8%.

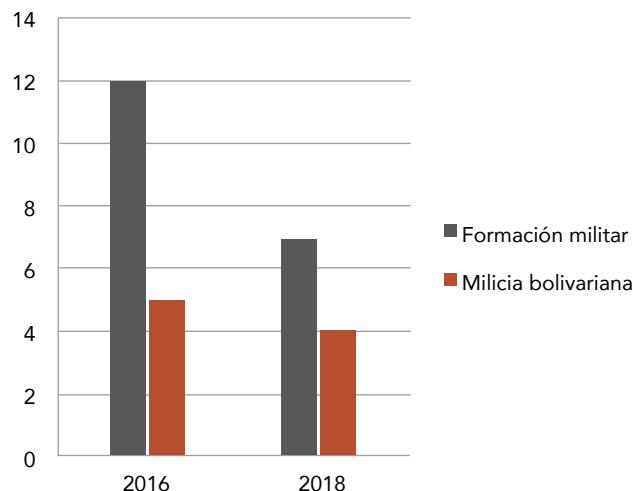
Pese a ser una cifra aparentemente baja, lo importante de esta lista sería quien preside la ANC: Diosdado Cabello, un exmilitar que tendría la misión de comandar las disposiciones normativas que sean emitidas para gobernar Venezuela en el nuevo periodo presidencial de Nicolás Maduro de seis años. Además, los *siloviki* venezolanos ganarían nuevamente peso en el cuerpo Legislativo puesto que, en las elecciones parlamentarias de 2015, la opositora Mesa de Unidad Democrática (MUD) obtuvo al menos 107 escaños (de un total de 167), según el Consejo Nacional Electoral (CNE), mientras que el oficialista Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) logró 55 diputados (BBC, 8 de diciembre de 2015).

Con relación al poder regional, los *siloviki* en las 24 gobernaciones de los estados bolivarianos (Gráfico 4) perderían una representación en 2018 con referencia a 2016, ya que las cifras alcanzadas fueron de 45,83% y 70,83%, respectivamente. Lo que motivaría ese descenso sería la pérdida de presencia militar en las gobernaciones, ocupadas no necesariamente por milicianos ya que incluso estos también perderían una gobernación.

Con lo expuesto anteriormente, no sería equivocado afirmar que se ha presentado una militarización de la élite en Venezuela; en consecuencia, y de manera parecida al caso ruso, la élite militarizada venezolana estaría condicionada por un modelo basado en las siguientes características:

- 1. La motivación racional de recurrir al conflicto:** al igual que en el modelo militocrático en Rusia, la estrategia de distracción se habría ejecutado por medio de los *siloviki* venezolanos para cohesionar una sociedad polarizada. Por ende, tanto Venezuela como Rusia habrían idealizado sus amenazas hacia un mismo adversario: Estados Unidos. Asimismo, Colombia sería considerada una amenaza para Venezuela por su estrecha relación a la potencia norteamericana (como sucedería en el caso ruso con Ucrania) y así se configuraría una estrategia de “comportamiento próximo al conflicto militarizado”, que no conllevaría a un conflicto militar convencional, pues en la mayoría de los casos solo sería necesaria la amenaza del uso de la fuerza para disuadir al adversario (Niño

Gráfico 4. Siloviki venezolanos en gobernaciones



Fuente: elaboración propia con base en CNE (16 de diciembre de 2012; 18 de octubre de 2017).

e Iregui, 2014). De esa manera, ambos Estados justificarían la necesidad del poder militar, el fortalecimiento del nacionalismo y la desarticulación de la oposición interna (a la cual considerarían aliada de los rivales externos).

- 2. Función coactiva con funciones de policía secreta bajo el poder político supremo:** esa oposición política no solamente habría sido eliminada en disposiciones oficiales del Gobierno, como lo atestiguaría la supresión de la Asamblea Nacional, sino también por medio de la función coactiva represiva por parte del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), la Guardia Nacional Bolivariana (GNB) y el Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (CNPB). Por destacar, en 2017 se habrían presentado 5.517 detenciones arbitrarias con fines políticos; además, Venezuela contaría con 368 presos políticos en 2017 (Foro Penal Venezolano, 16 de febrero de 2018) y 248 presos políticos en el primer semestre de 2018 (Foro Penal Venezolano, 24 de agosto de 2018). De acuerdo con la ONG, lo que se destacaría de las cifras de 2018 sería la proporción de militares detenidos, un total de 71 funcionarios militares al mes de julio de 2018. En conclusión, el régimen militocrático

venezolano habría mantenido su función coactiva para expiar de los principales órganos de decisión a los funcionarios o personas no afines a los ideales políticos bolivarianos.

- 3. Incursionan en la economía, liderando procesos de formación de empresas estatales:** el petróleo sería un régión estratégico tanto de la economía venezolana como rusa. En Venezuela, las carteras de petróleo y energía eléctrica se encontrarían designadas a *siloviki* con funciones activas en la FANB, que a su vez sería la institución encargada de la distribución y supervisión de producción de alimentos por la Misión de Abastecimiento Soberano (República Bolivariana de Venezuela, 2016a). Además, la FANB controlaría la empresa nacional petrolera PDVSA, que aportaría el 96% de los ingresos del país (AFP, 21 de mayo de 2018), al tiempo que los *siloviki* venezolanos en servicio activo tendrían su propia empresa de petróleo, la Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMIMPEG), bajo una concesión a 50 años con PDVSA (República Bolivariana de Venezuela, 2016b).
- 4. Acciones de revolución intelectual/cultural silenciosa:** los esfuerzos por parte de los *siloviki* venezolanos en la difusión del pensamiento revolucionario habrían estado presente en Venezuela desde el inicio de la revolución bolivariana. En efecto, Hugo Chávez señalaba la importancia de “la ideología, el debate de todos los días, la batalla de las ideas, la artillería del pensamiento”, principios retomados en la actualidad desde el uso de las redes sociales y los medios que crean mensajes y potencian las acciones del Gobierno para el desarrollo del socialismo (Partido Socialista Unido de Venezuela, 5 de julio de 2018). Por lo tanto, las actividades de la revolución intelectual y cultural que promocionaría la ideología del socialismo del siglo XXI, no habrían estado restringidas solo al ámbito interno; los institutos venezolanos para la cultura y la cooperación (dependientes del Ministerio de Relaciones Exteriores) serían parte de la estrategia de los *siloviki* en la proyección de la imagen sociocultural de Venezuela en el área del Caribe y Centro América, con la que se buscaría promocionar el proceso de desarrollo social venezolano, la idiosincrasia y los valores culturales venezolanos, la identidad regional de Latinoamérica y el Caribe, y la responsabilidad e inversión social, entre otros.

5. **Buscan orden, control, estabilidad y organización desde el “poder vertical” y su unión es más por intereses políticos y económicos que por una identidad política ideológica definida:** al igual que Vladimir Putin, Hugo Chávez contemplaría como tercer objetivo histórico, desde su formación revolucionaria, “convertir a Venezuela en un país potencia en lo social, lo económico y lo político dentro de la gran potencia naciente de América Latina y el Caribe, que garantice la conformación de una zona de paz en nuestra América”, según el documento *Plan de la Patria 2013-2019* (Maduro, 2013, p. 13). Con relación a la unidad ideológica de los *siloviki* venezolanos, subsistirían vínculos ideológicos revolucionarios por la misma plataforma de creación con la que se ha sostenido el bolivarianismo, a diferencia del gobierno de Vladimir Putin, que surgiría sin ningún respaldo político tradicional. No obstante, existirían divisiones y rivalidades al interior de la élite militarizada, en particular desde el fallecimiento de Hugo Chávez y luego de que Nicolás Maduro alcanzara el poder en las reñidas elecciones presidenciales contra Henrique Capriles; desde entonces, se hablaría de una crisis al interior del movimiento revolucionario, aunque Maduro perduraría gracias al control institucional que ejercería el oficialismo con los militares a la cabeza, que ocuparían 14 de los 32 ministerios. Según Michael Shifter, director de Diálogo Interamericano, “parte fundamental de la receta es el control de los militares. Al comprarlos y compartir con ellos el poder, [Maduro] ha neutralizado cualquier desafío de las Fuerzas Armadas” (AFP, 21 de mayo de 2018).
6. **Enfoque en la guía y control de las direcciones regionales (subpoderes políticos):** el control regional en Venezuela sería ejercido por las gobernaciones de los Estados y las alcaldías; sin embargo, existirían subpoderes en la estructura de poder local, desde la organización del poder popular para las comunas, lideradas por voceros ejecutivos con funciones a nivel comunal de ejecutar los lineamientos estratégicos establecidos por el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Asamblea Nacional, 2010). Esta organización política territorial estaría tutelada por un *siloviki* ministerial, ya que de la mano de la conformación de las comunas que pretenderían ser 3.000 en 2018, se planificaría la consolidación del socialismo a nivel nacional (Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 27 de agosto de 2018)

En resumen, existiría en Venezuela una militocracia parecida a la de la Federación de Rusia, con la particularidad de que el poder civil-militar (milicias bolivarianas) asumiría gradualmente una responsabilidad mayor en la defensa del actual régimen político, si bien los militares seguirían liderando todos los procesos de control administrativo de la élite venezolana. No sería sorpresivo que en lo que resta del periodo presidencial de Nicolás Maduro, fuesen asignados mayores funciones y espacios en la élite a este componente civil armado, lo que convertiría el modelo militocrático venezolano en una “militocracia miliciana”¹⁶. Además, la proyección de poder de la élite militarizada venezolana a nivel doméstico sería de mayor profundidad respecto al modelo militocrático de Rusia, toda vez que no existiría una oposición política formal debido al poder coactivo que se ejerce desde el gobierno central¹⁷, y porque su control sobre el sector petrolífero (que generaría aproximadamente el 96% de los ingresos nacionales) y la distribución de alimentos en una economía nacional importadora de ese recurso vital, harían a los *siloviki* venezolanos mucho más poderosos que sus contrapartes rusos.

▲ Supervivencia del régimen venezolano hacia el exterior

Con base en el modelo militocrático, la élite militarizada en Venezuela habría garantizado, por el momento, su control efectivo de todos los factores de poder interno. Con ello en mente, a continuación se propone una aproximación cuantitativa a las variables necesarias para la supervivencia de la militocracia venezolana, con relación a su política exterior orientada hacia Rusia, respecto a tres factores de poder: económico, político y militar (los cuales incluirían el factor tecnológico). Para ello, se plantea la siguiente fórmula:

$$\text{SpRext} = (E * T1) + P + (M * T2)$$

¹⁶ Debido al componente mixto milicia-civil/militar de la militocracia venezolana, distanciada respecto al componente *siloviki* ruso conformado netamente por exmiembros de fuerzas militares y agencias de inteligencia.

¹⁷ Entendido así por los autores, debido a la suspensión de funciones de la Asamblea Nacional (elegida democráticamente) por parte del Tribunal Supremo de Justicia y los hechos de persecución política hacia los miembros de la oposición.

Siendo:

- SpRext: supervivencia del régimen hacia el exterior
- E: apoyo económico (préstamos, inversiones, comercio)
- T1: factor tecnológico en la economía (criptomonedas)
- P: apoyo político (foros multilaterales mundiales y regionales)
- M: apoyo militar (venta de material bélico, entrenamiento, ejercicios militares conjuntos y capacitación)
- T2: factor tecnológico en el sector militar (nivel tecnológico)

Para su desarrollo, se debe tener en cuenta que la magnitud de las variables de la fórmula SpRext dependen de la representación cuantitativa con base en los criterios analíticos de quien se aproximaría al objeto de estudio, para lo cual se han establecido las tablas de valores que se presentan a continuación.

Tabla 1. Representación cuantitativa de las variables E, P y M

Valor cuantitativo	Valor cualitativo
De 1,0 a 4,0	Bajo
De 4,0 a 8,0	Medio
De 8,0 a 10,0	Alto

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Representación cuantitativa de las variables T1 y T2

Valor cuantitativo	Valor cualitativo
1	Bajo
2	Medio
3	Alto

Fuente: elaboración propia.

De esta manera, con la aplicación de la fórmula propuesta se puede establecer el grado de importancia que representaría Rusia para Venezuela como potencia

mundial, en su interés de mantenimiento del régimen militocrático de la revolución bolivariana. Para ello, se desglosará argumentativamente la fórmula variable por variable, analizándolas y asignándoles valores, para llegar a la etapa de conclusiones.

Argumentación por variables

E (apoyo económico): como se explicó en la primera parte de este capítulo, Rusia habría contribuido económicamente mediante préstamos e inversiones al régimen venezolano en los momentos de desestabilización del Gobierno. Dentro de la política económica de respaldo rusa hacia Venezuela, no habría influido ningún factor macroeconómico o microeconómico que implicase la disminución o, por lo menos, la revisión de la ayuda nacional rusa, tales como: 1) la baja calificación de riesgo país emitida (días antes de la renegociación de deuda soberana ya mencionada de 3.150 millones de dólares) por Standard & Poor's Global Ratings (13 de noviembre de 2017) de "SD" (incumplimiento selectivo) para las obligaciones soberanas de largo plazo y "D" (incumplimiento) para las de corto plazo, ambas en moneda extranjera, como resultado del incumplimiento de aproximadamente 200 millones de dólares para los tenedores de bonos; 2) la perspectiva económica para Venezuela hecha por el Fondo Monetario Internacional, que presentaría una contracción económica de -16,5% en 2016 y -12% en 2017, así como una inflación de 302,6% en 2016 y 1.133% en 2017 (FMI, 2017); 3) la caída en Venezuela de la producción general de crudo registrada por múltiples factores, como la paralización de 76 de sus 84 plantas (Semple y Krauss, 28 de diciembre de 2017)¹⁸; 4) los diversos cambios al cono monetario, debido a la hiperinflación que presentaría la economía venezolana desde 2016, con la adición de una nueva denominación de billetes en bolívares (500, 1.000, 2.000, 5.000, 10.000 y 20.000) (Banco Central de Venezuela, 27 de diciembre de 2017) y con el cambio de denominación de la moneda bolívar soberano con ocho nuevos billetes en 2018. Por el contrario, la cooperación comercial se habría diversificado en áreas como salud, transporte y alimentos, gracias a las actividades de la Comisión Mixta Rusia-Venezuela (*El Mundo Economía y Negocios*, 12 de abril de 2018).

¹⁸ Lo que correspondería en cifras de "comunicación directa", según la Organización de Países Exportadores de Petróleo, a cerca de 1.955 mbd (millones de barriles diarios) durante el mes de octubre de 2017, respecto al mismo mes del año anterior con 2.316 mbd (OPEP, 13 de noviembre de 2017).

T1 (factor tecnológico en la economía): a través de la criptomonedera o moneda digital venezolana “petro” (PTR), respaldada por las reservas de petróleo, oro y diamantes (Castro, 20 de febrero de 2018), el Gobierno bolivariano pretendría evadir los bloqueos financieros impuestos por Estados Unidos. De este modo, la militocracia en Venezuela sería pionera en esta modalidad y Rusia no habría desatendido el respaldo hacia esta moneda digital, evidenciado en el desarrollo de la Comisión Intergubernamental de Alto Nivel (CIAN) Venezuela-Rusia, donde el vicepresidente sectorial de la Economía, Wilmar Castro (*Hispan TV*, 3 de abril de 2018), informó que se discutió la posible utilización del petro para las transacciones financieras con Rusia¹⁹. Según Fanusie (15 de agosto de 2018), Irán también desearía instaurar esta moneda virtual con la intención de desafiar las sanciones estadounidenses y para ello contaría posiblemente con respaldo ruso.

P (apoyo político): en el ámbito político internacional, las demostraciones de respaldo por parte del gobierno de Vladimir Putin al régimen militocrático venezolano habrían sido constantes, tanto en materia doméstica como internacional. Para comenzar, en asuntos domésticos, ante las 4.930 manifestaciones sociales acaecidas en Venezuela por motivos políticos, desabastecimiento de productos básicos y farmacéuticos (Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, 12 de julio de 2018), que entre otras habrían causado la muerte de 121 ciudadanos y lesiones a otros 1.958 (EFE y *El País*, 31 de julio de 2017), el gobierno ruso haría un llamado al diálogo y la solución por medios políticos, en el marco de la ley y sin ninguna injerencia externa (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, 28 de agosto de 2017). Asimismo, el Comité Electoral Central (CEC) de Rusia acompañaría como “garante” las elecciones presidenciales venezolanas de 2018 (PSUV, 2018) y el gobierno ruso rechazaría mediante un comunicado el supuesto atentado contra el presidente Nicolás Maduro, ocurrido en el mes de agosto de 2018, y solicitaría que se encontrasen a los responsables de dicho evento (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, 9 de agosto de 2018).

¹⁹ La Asociación Rusa de Criptomonedas y Blockchain (RACIB) confirió el premio Satoshi Nakamoto al Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela por su contribución al sector con la implementación del petro, galardón recibido por el embajador venezolano Carlos Faria (RACIB, 2018).

En materia de asuntos internacionales, Rusia también habría manifestado su solidaridad al régimen militarocrático venezolano en contra de la sanción económica emitida por el gobierno de Donald Trump bajo la orden ejecutiva 13808 de 2017 (US Department of the Treasury, 2017), que prohibiría las transacciones financieras con el Banco Central de Venezuela o con PDVSA. En estos lineamientos de antagonismo hacia Estados Unidos, la diplomacia rusa también emplearía escenarios multilaterales regionales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), para demostrar su influencia en la región (Ellis, 2015), mientras que en las de alcance internacional, como las Naciones Unidas, se mantendría por la línea del respaldo al gobierno sin intervención (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, 23 de septiembre de 2017).

M (apoyo militar): el apoyo ofrecido en esta materia, acotando lo ya explicado, el tipo de material bélico adquirido por Venezuela, como los 100.000 Kaláshnikov, 47 helicópteros, 25 cazas SU-MK2, carros de combate T-72B1, lanzaderas de cohetes de bocas múltiples Smerch y Grad, sistemas de defensa antiaérea S-300 y camiones de transporte (Ghotme, 2015). Así como el intercambio educativo entre escuelas de formación y la reciente instalación del Centro de Instrucción y Entrenamiento Simulado de Helicópteros (CIES) por parte de Rosoboronexport, que contaría con cinco simuladores de vuelo para helicópteros de fabricación rusa, los cuales serían utilizados en la capacitación de los futuros pilotos para aeronaves de ala rotatoria, MI17V5, MI26T y MI35M (Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares, 8 de mayo de 2018).

T2 (factor tecnológico en el sector militar): este factor es el que brindaría la superioridad respecto a la valoración de potenciales de Venezuela frente a los Estados de la región, aunque no se conocería a ciencia cierta la transferencia tecnológica directa de los equipos y materiales rusos adquiridos; no obstante, sí representarían un factor diferencial de importancia, tanto por la cantidad como por su desarrollo tecnológico²⁰.

²⁰ Valor que bien tendría en cuenta el ministro de Defensa Vladimir Padrino, pues en el marco de la VII Conferencia Internacional de Seguridad realizada en Moscú, plantearía a su homólogo ruso la coordinación para la transferencia de tecnologías militares como características para sus próximas negociaciones de adquisición de armamento (*Sputnik*, 4 de abril de 2018).

Análisis de variables y asignación de valores

E (apoyo económico), valor 10 (alto): como se ha evidenciado, el apoyo financiero representaría para Venezuela el ingreso de divisas necesarias para subsistir bajo el modelo socialista revolucionario que, sin importar el monto de la deuda soberana o con la empresa nacional petrolera PDVSA, por el grado de “sociedad política”, se lograrían mejores opciones de pago entre ambos gobiernos, dado lo beneficioso que le resultaría este tipo de negocios a Rusia. Dicho de otro modo, sin importar el grado de “sumisión” derivado de las transacciones financieras ruso-venezolanas, lo primordial sería no caer en impago de deuda soberana y continuar con las misiones socialistas características del régimen militocrático²¹.

T1 (factor tecnológico en la economía), valor 3 (alto): si bien se habría manifestado de diversas maneras el apoyo ruso a la circulación de la criptomoneda petro, no se habría registrado aún alguna transacción oficial por parte de ambos gobiernos. Por ende, el apoyo público serviría como elemento persuasivo para que sean concretadas posibles inversiones, que se cancelarían por este medio virtual hacia Venezuela, lo que permitiría la lógica de cambios dentro del cono monetario (el nuevo bolívar soberano) y sería un desafío a las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos. De esa manera, se proyectaría a la República Bolivariana como el primer Estado con una criptomoneda, a pesar de que carezca todavía de mayor aprobación internacional.

P (apoyo político), valor 10 (alto): Rusia habría contribuido notablemente en el escenario político internacional al régimen militocrático en Venezuela mediante las muestras de solidaridad ante las tensiones diplomáticas entre Washington y Caracas, llegando incluso a confrontaciones directas por las declaraciones en sus carteras de asuntos exteriores. A nivel regional, habría influido para que Nicolás Maduro mantuviese su liderazgo político en escenarios como ALBA y CELAC, a pesar de los bajos indicadores en popularidad y legitimidad, tanto en el plano interno como externo. Empero, el factor que inclinaría significativamente la balanza de importancia en el apoyo político sería el de contar como aliado a un miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con la facultad de vetar cualquier acción multilateral que podría poner en riesgo la supervivencia del régimen militocrático.

²¹ Sería importante diferenciar a Rusia de otro socio económico para Venezuela como lo es China, debido al grado de diversificación que habría tomado la agenda diplomática, donde se discutirían temas agrícolas, educativos, alimentarios, entre otros, y así simbolizaría lo que se ha llamado “la política de puertas abiertas hacia Moscú”.

M (apoyo militar), valor 10 (alto): la preeminencia de las capacidades militares convencionales del régimen militocrático venezolano habría descansado en la provisión de material bélico ruso, lo que a su vez, posibilitaría la diversificación de la agenda comercial, política y cultural entre ambos Estados²². Dicha cooperación militar entre Rusia y Venezuela le habría permitido al régimen militocrático venezolano realizar demostraciones disuasivas frente a cualquier pretensión de ataque por parte de Estados Unidos o Colombia, mediante la realización de algunos ejercicios militares que habrían contado con la participación directa de militares y equipos rusos. De igual importancia serían los temas relacionados con la capacitación y la instalación de industria militar con tecnología rusa en Venezuela, pues le otorgarían superioridad militar frente a los adversarios geopolíticos cercanos.

T2 (factor tecnológico en el sector militar), valor 2 (medio): la superioridad tecnológica sería importante para la supervivencia del régimen militocrático venezolano, por su capacidad disuasiva frente a potenciales amenazas externas; sin embargo, como la transferencia de tecnología rusa no se habría materializado en las actuales circunstancias, su asignación de valor sería media. No obstante, bajo el ideal de consumarse la instalación de la fábrica de fusiles Kaláshnikov en Venezuela, posiblemente esta variable subiría a un alto valor (3).

Análisis de resultados

Bajo las condiciones descritas, la solución de la fórmula propuesta es la siguiente:

$$\text{SpRext} = (E*T1) + P + (M*T2)$$

$$\text{SpRext} = (10*3) + 10 + (10*2)$$

$$\text{SpRext} = (30) + 10 + (20)$$

$$\text{SpRext} = 60$$

²² Aunque sería un aspecto poco documentado, la importancia de la difusión cultural de Rusia habría buscado preservar "los valores espirituales y morales rusos", como medio de influencia (Defense Intelligence Agency, 2017). No solo vendría siendo ejecutada en su primera zona de influencia (Rotaru, 2018), sino también en otras áreas geográficas como Latinoamérica; los lazos culturales se profundizarían con Venezuela desde 2013, con diferentes muestras culturales de fotografía, cine y música, entre otras. Sin embargo, la Semana Cultural de Rusia 2016 sería quizás la muestra de influencia más importante, ya que se difundieron mensajes específicos como los beneficios de las relaciones bilaterales, los aspectos positivos de la inmigración y la visión del mundo ruso (Telesur, 12 de junio de 2016).

Tomando como referencia que el máximo resultado posible dentro de la formulación propuesta sería 70, la supervivencia del régimen militarocrático de Venezuela depende en un alto grado (60) de las relaciones diplomáticas binacionales con Rusia, ya que este se considera un proveedor directo de favores políticos, recursos económicos y capacidad militar. También permite inferir que la conservación del modelo militarocrático en Venezuela es de alto grado de conveniencia para el Kremlin, ya que un eventual cambio de gobierno²³ generaría un grado de incertidumbre para los intereses geoestratégicos rusos y, además, desdibujaría el nivel de responsabilidad del Estado venezolano con las obligaciones financieras adquiridas con Rusia durante la vigencia del socialismo. En suma, por el nivel de compromiso y diversidad de la agenda diplomática binacional, las relaciones ruso-venezolanas son en sus magnitudes beneficiosas e imperiosas para el cumplimiento de los objetivos e intereses nacionales de ambas élites militarizadas.

▲ Conclusiones

Las relaciones económicas de Rusia con Venezuela no se guiarían por los mecanismos del libre mercado, sino por los intereses políticos y geoestratégicos que han definido sus élites militarizadas, en procura de limitar la influencia de Estados Unidos en el sistema internacional. El dominio de la geopolítica se vería claramente expresado en la política exterior rusa hacia Venezuela, ya que la economía venezolana en la crisis actual no podría ofrecer muchos beneficios tangibles a Rusia. Por lo tanto, las consideraciones geopolíticas y estratégicas superarían la interacción económica relativamente incipiente entre ambos Estados. La élite militarizada en Venezuela confiaría cada vez más en una alianza estratégica con Rusia, para proporcionarle el armamento necesario para defender al régimen ante una hipotética agresión militar estadounidense o colombiana, así como un escudo diplomático para cualquier decisión adversa que podría representarle a la militocracia venezolana un riesgo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Al igual que en Rusia, el neoautoritarismo de la militocracia venezolana coexistiría con un pluralismo de opiniones y con la existencia limitada de propiedad privada y libertades civiles. Si bien las instituciones democráticas continuarían

²³ Con una eventual normalización de funciones de la Asamblea Nacional, en fusión con la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) creada por Nicolás Maduro.

operando de manera restringida, las nuevas élites se sentirían cada vez más seguras de su dominio y de su capacidad para lograr el tipo de resultados electorales que serían consistentes con sus objetivos a más largo plazo. Maduro ya habría establecido una red de administración basada en los servicios militares y de seguridad que le daría control sobre prácticamente todos los procesos sociales y mitigaría el pluralismo ideológico que atentaría contra la supervivencia del ideario nacional propuesto por el sistema militocrático.

En este sentido, mientras Colombia tendería a concentrarse en los oscuros lazos de la élite militocrática venezolana con actores al margen de la ley, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) o algunos grupos de crimen organizado colombianos, la relación que Venezuela vendría consolidando aceleradamente con Rusia (y China) terminaría por ampliar vías para la cooperación diplomática, económica y militar que podrían poner en riesgo la propia seguridad y defensa de Colombia, tomando en consideración que las relaciones ruso-venezolanas buscarían particularmente el logro de los siguientes objetivos (Blank y Kim, 2015): 1) bases para barcos, aeronaves y operaciones encubiertas rusas; 2) refugios para lavado de dinero y actividades delictivas de diversos tipos; 3) sabotaje de la cooperación entre algunos actores regionales con Estados Unidos, ya sea en la formación de coaliciones para iniciativas en seguridad o comercio; 4) presión a aliados claves de Estados Unidos como Colombia; 5) promoción de regímenes antinorteamericanos en América Latina, liderados por Cuba, Venezuela y Nicaragua.

Con base en el último objetivo mencionado, Rusia habría querido vincular a Venezuela y a Nicaragua como socios políticos con armas rusas y apoyo de inteligencia contra Colombia, dado que ambos serían actores antagónicos a los intereses colombianos en la región, procurando un posible agravamiento de los factores de inestabilidad a la seguridad multidimensional en Colombia, con el ulterior objetivo de amenazar a un aliado de Estados Unidos y tratar de detenerlo en otra guerra sucia, en este caso, en territorio colombiano.

En consecuencia, los autores de este capítulo recomiendan al Gobierno colombiano y a otros gobiernos de la región comprometidos con la defensa de los principios contenidos en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), las siguientes posibles tres acciones conducentes a mitigar los efectos negativos de la cooperación militocrática entre Rusia y Venezuela:

1. Realizar un estudio prospectivo de cómo Rusia podría intentar desarrollar y emplear su presencia en la región en una amplia gama de escenarios, incluyendo uno de conflicto, que pueda amenazar la estabilidad y la seguridad hemisférica. Esta construcción de escenarios debería evaluar si Venezuela, Cuba o Nicaragua se arriesgarían a ayudar abiertamente a un competidor como Rusia contra Estados Unidos y, en última instancia, Colombia, con el acceso a bases militares o el apoyo de inteligencia. Finalmente, utilizando los escenarios específicos generados, el Estado colombiano debería considerar estrategias de poder duro, blando y agudo, que podría usar para contrarrestar las acciones ruso-venezolanas en América Latina y el Caribe durante un hipotético conflicto, con la finalidad de mitigar o reducir la probabilidad de resultados indeseables.
2. Renovar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en 1947, o crear un nuevo mecanismo de defensa colectiva del hemisferio que se ajuste a las dinámicas del sistema internacional y hemisférico del presente. La decadencia del modelo hemisférico de defensa continental plasmado en los instrumentos del sistema interamericano ha sido evidente en las últimas décadas; si bien el TIAR demarcaría el espacio estratégico continental en torno al cual se modelaron las percepciones de amenazas extracontinentales durante la Guerra Fría, en la actualidad carecería de legitimidad ya que, a pesar de mantener su vigencia formal, el TIAR no constituiría actualmente un instrumento efectivo de cooperación regional, sobre todo después del retiro de Nicaragua, Venezuela, Ecuador, Bolivia y México de dicho tratado.
3. Con relación a lo anterior, implementar una estrategia de negación a la presencia temporal o permanente de unidades militares extracontinentales en cualquier territorio nacional del hemisferio americano, a través de una resolución tramitada por el Consejo Permanente de la OEA o el Comité de Seguridad Hemisférica de dicha organización.

► Referencias

- AFP. (21 de mayo de 2018). ¿Por qué no se cae Nicolás Maduro? *Portafolio*. Recuperado desde: <https://www.portafolio.co/internacional/razones-por-las-que-nicolas-maduro-se-mantiene-en-el-poder-517320>.
- Albaciudad. (4 de agosto de 2017). *Estos son los Integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente que la instalaron este viernes*. Recuperado desde: <http://albaciudad.org/2017/08/listado-integrantes-asamblea-nacional-constituyente-elegidos/>.
- Albats, Y. (1995). *KGB: State Within a State*. Londres: Tauris.
- Álvarez, C. (2017). Ocupación de los espacios vacíos: una condición sine qua non para la seguridad multidimensional de Colombia. En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos de la seguridad multidimensional de Colombia* (pp. 301-386). Bogotá: Ediciones Escuela Superior de Guerra.
- Andrianova, A. y Doff, N. (15 de noviembre de 2017). Russia, Venezuela Sign Deal on \$3.15 Billion Restructuring. *Bloomberg*. Recuperado desde: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-11-15/russia-venezuela-sign-deal-on-3-15-billion-debt-restructuring>.
- Asamblea Nacional. (2010). *Ley Orgánica de las Comunas*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela.
- Bain, M. (2008). *Russian-Cuban Relations Since 1992: Continuing Camaraderie in a Post-Soviet World*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Banco Central de Venezuela. (27 de diciembre de 2017). *En este momento: transmisión por VTV de la llegada a Venezuela de nuevos billetes de Bs. 500*. Recuperado desde: https://twitter.com/BCV_ORG_VE/status/813667418937630720/photo/1.
- Bartolomé, M (2017). La Milicia Bolivariana, herramienta ideologizada del régimen Venezolano. En Instituto de Relaciones Internacionales, *Anuario en relaciones internacionales* (pp. 1-5).
- BBC. (18 de noviembre de 2014). Por qué la caída del precio del petróleo afecta a Venezuela. *Dinero*. Recuperado desde: <https://www.dinero.com/internacional/articulo/como-afecta-caida-precios-internacionales-del-petroleo-venezuela/203317>.

- BBC. (8 de diciembre de 2015). *Venezuela: la oposición consigue mayoría calificada de 3/5 en las elecciones parlamentarias*. Recuperado desde: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151207_venezuela_elecciones_mud_mayoria_calificada_ng.
- Bladel, J. (2008). *The Dual Structure and Mentality of Vladimir Putin's Power Coalition: A Legacy for Medvedev*. Estocolmo: Swedish Defense Research Agency (FOI).
- Blank, S. (2009). *Russia in Latin America: Geopolitical Games in the US Neighborhood*. París: Institut Français Des Relations Internationales.
- Blank, S. (2014). *Russia's Goals, Strategy and Tactics in Latin America*. Miami, Florida: American Foreign Policy Council.
- Blank, S. y Kim, Y. (2015). Russia and Latin America: The New Frontier for Geopolitics, Arms Sales and Energy. *Problems of Post-Communism*, (62)3, 159-173.
- Bremmer, I. y Charap, S. (2007). The Siloviki in Putin's Russia: Who They Are and What They Want. *The Washington Quarterly*, (30)1, 83-92.
- Cameron, D. y Orenstein, M. (2012). Post-Soviet Authoritarianism: The Influence of Russia in Its Near Abroad. *Post-Soviet Affairs*, (28)1, 1-44.
- Casey, N. y Torres, P. (30 de marzo de 2017). El Tribunal Supremo de Venezuela asume los poderes del Congreso y la oposición canta golpe de Estado. *The New York Times*. Recuperado desde: <https://www.nytimes.com/2017/03/30/el-tribunal-supremo-de-venezuela-asume-los-poderes-del-congreso-y-la-oposicion-canta-golpe-de-estado/>.
- Castro, M. (20 de febrero de 2018). Maduro anuncia el nacimiento oficial del petro, la moneda virtual de Venezuela. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/internacional/2018/02/20/america/1519128569_206931.html.
- CIDOB. (2010). La política exterior de la Federación Rusa. En *Anuario internacional CIDOB 2010* (pp. 493-502). Barcelona: Fundación CIDOB.
- CNE. (16 de diciembre de 2012). Divulgación elecciones regionales 2012. Recuperado desde: http://www.cne.gob.ve/resultado Regional_2012/r1/reg_000000.html?
- CNE. (18 de octubre de 2017). Divulgación elecciones regionales 2017. Recuperado desde: <http://www.cne.gob.ve/resultados Regionales2017>.

- Cohen, A. y Walser, R. (2008). *The Russia-Venezuela Axis: Using Energy for Geopolitical Advantage*. Washington: The Heritage Foundation.
- Comando Estratégico Operacional, Fuerza Armada Nacional Bolivariana, CEO-FANB. (10 de agosto de 2018). El CEOFANB sostiene reunión de trabajo con comisión de la Fuerza Aeroespacial Rusa. [Cuenta @ ceofanb en Twitter]. Recuperado desde: <https://twitter.com/ceofanb/status/1027922734142111744>.
- Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares. (8 de mayo de 2018). *CAVIM y la empresa rusa Rosboronexport realizaron reunión de trabajo para la culminación del centro de instrucción y entrenamiento simulado de helicópteros (CIES)*. Recuperado desde: <http://www.cavim.com.ve/index.php/2018/05/08/cavim-y-la-empresa-rusa-rosoboonexport-realizaron-reunion-de-trabajo-para-la-culminacion-del-centro-de-instruccion-y-entrenamiento-simulado-de-helicopteros-cies/>.
- Cross, D. (2018). Ingeniero de petróleos de la Universidad de América y magíster en perforación costa afuera de la Universidad Estatal Rusa de Petróleo y Gas, (S.G. Huartos Carranza, entrevistadora).
- Dawisha, K. (2011). Is Russia's Foreign Policy that of a Corporatist-Kleptocratic Regime? *Post-Soviet Affairs*, (27)4, 331-365.
- Defense Intelligence Agency. (2017). *Russia Military Power: Building a Military to Support a Great Power Aspirations*. Washington D.C.: Department of Defense, DOD.
- EEF y El País. (31 de julio de 2017). 121 muertos y casi 2 mil heridos dejan protestas en Venezuela, dice Fiscalía. *El País*. Recuperado desde: <https://www.elpais.com.co/mundo/121-muertos-y-casi-2-000-heridos-en-protestas-reporto-la-fiscalia-venezolana.html>.
- El Mundo Economía y Negocios. (12 de abril de 2018). *Venezuela y Rusia fortalecen alianzas en materia agrícola*. Recuperado desde: <http://www.fao.org/in-action/agronoticias/detail/es/c/1117288/>.
- Ellis, E. (2015). *The New Russian Engagement with Latin America: Strategic Position, Commerce, and Dreams of the Past*. Carlisle Barracks: The United States Army War College Press.
- Fanusie, Y. (15 de agosto de 2018). Blockchain Authoritarianism: The Regime In Iran Goes Crypto. *Forbes*. Recuperado desde: <https://www.forbes.com/sites/yayafanusie/2018/08/15/blockchain-authoritarianism-the-regime-in-iran-goes-crypto/#34f8ccc73dc6>.

- Federal Customs Service of Russia. (2018). *Russian Trade in Goods with Venezuela in Q2 2018*. Recuperado desde: <http://en.russian-trade.com/reports-and-reviews/2018-08/russian-trade-in-goods-with-venezuela-in-q2-2018/>.
- Flemes, D. (2012). Actores estatales y regionalismo estratégico: Brasil y Colombia en el orden multipolar. En E. Pastrana y S. Jost (eds.), *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?* (pp. 25-50). Bogotá: Editorial Javeriana.
- Fondo Monetario Internacional. (2017). *Regional Economic Outlook Update - Latin America and the Caribbean*. Recuperado desde: <http://www.imf.org/en/Publications/REO/WH/Issues/2017/10/11/wre01017>.
- Foro Penal Venezolano. (16 de febrero de 2018). *Reporte sobre la represión en Venezuela en 2017*. Recuperado desde: <https://foropenal.com/2018/02/16/reportes-la-represion-venezuela-2017/>.
- Foro Penal Venezolano. (24 de agosto de 2018). *Reporte sobre la represión en Venezuela (mayo, junio y julio de 2018)*. Recuperado desde: <https://foropenal.com/2018/08/24/reportes-sobre-la-represion-en-venezuela-mayo-junio-y-julio-de-2018/>.
- García, D. (14 de noviembre de 2017). Dónde compra Venezuela sus armas y cuál será el impacto real del embargo impuesto por la Unión Europea. BBC. Recuperado desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41978949>.
- Ghotme, R. (2015). La presencia de Rusia en el Caribe: hacia un nuevo equilibrio del poder regional. *Reflexión Política*, (17)33, 78-92.
- Haluani, M. (2013). Rusia en América Latina: variables, implicaciones y perspectivas de su presencia en el hemisferio occidental. *Politeia*, (36)51, 84-124.
- Hass, J. (2011). *Power, Culture, and Economic Change in Russia: To the Undiscovered Country of post-socialism, 1998-2008*. Nueva York: Routledge Taylor & Francis.
- Herrera, M. (2016). *Antonio Gramsci y el pensamiento de ruptura*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Hispan TV. (3 de abril de 2018). *Rusia y Venezuela intentan usar petro como moneda de intercambio*. Recuperado desde: <https://www>.

- his pantv.com/noticias/venezuela/372982/petro-rusia-criptomoneda-
intercambios-comerciales.
- Illarionov, A. (2009). The Siloviki in Charge. *Journal of Democracy*, (20)2, 69-72.
- Jeifets, V. (2015). Russia is Coming Back to Latin America: Perspectives and Obstacles. En A. Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (eds.), *América Latina y el Caribe y el nuevo sistema internacional: miradas desde el Sur* (pp. 90-112). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Knight, A. (1996). *Spies Without Cloaks: The KGB's Successors*. Princeton: Princeton University Press.
- Knight, A. (2000). The Enduring Legacy of the KGB in Russian Politics. *Problems of Post-Communism*, (47)4, 3-15.
- Kokshin, P. (2014). *Should the US Be Concerned by Russia's Presence in Its Backyard?* Recuperado desde: www.Russia-direct.org.
- Kotlyarov, I. (2008). The Logic of South Ossetia Conflict. *Russia in Global Affairs*, (6)4, 131-147.
- Kremlin. (7 de noviembre de 2017). Meeting of the Commission for Military Technical Cooperation with Foreign States. *President of Russia website*. Recuperado desde: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/56014/videos>.
- Kryshchanovskaya, O. y White, S. (2003). Putin's Militocracy. *Post-Soviet Affairs*, (19)4, 289-306.
- Kryshchanovskaya, O. y White, S. (2005). Inside the Putin Court: A Research Note. *Europe-Asia Studies*, (57)7, 1065-1075.
- Lanskoy, M. y Myles, D. (2018). Power and Plunder in Putin's Russia. *Journal of Democracy*, (29)1, 76-85.
- Maduro, N. (2013). *Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019*. Recuperado desde: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/VenezuelaPlandelaPatria20132019.pdf>.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. (28 de agosto de 2017). *Respuesta de la portavoz del MAE de Rusia, María Zajárova, a la respuesta de los medios sobre las sanciones sectoriales decretadas*

por EEUU contra Venezuela. Recuperado desde: http://www.mid.ru/es/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2846439.

Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. (23 de septiembre de 2017). *Respuestas a preguntas de los medios ofrecidas por el ministro de Asuntos Exteriores de Rusia en los márgenes del 72º período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, Nueva York, 22 de septiembre de 2017.* Recuperado desde: http://www.mid.ru/es/web/guest/general_assembly/-/asset_publisher/lrzZMhfoyRUj/content/id/2873044.

Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. (9 de agosto de 2018). *Rueda informativa ofrecida por la portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia, María Zajárova.* Recuperado desde: http://www.mid.ru/es/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3316569.

Multimedio VTV. (9 de julio de 2018). Consejo de vicepresidentes sectoriales. YouTube. Recuperado desde: <https://www.youtube.com/watch?v=KpWw9HgKvsw>.

Niño, R. e Iregui, J. (2014). La teoría de la distracción. *Revista Científica José María Córdova*, (12)14, 57-72.

Observatorio Venezolano de Conflictividad Social. (12 de julio de 2018). *Conflictividad social en Venezuela primer semestre de 2018.* Recuperado desde: <https://www.observatoriodeconflictos.org.ve/sin-categoría/conflictividad-social-en-venezuela-primer-semestre-de-2018>.

Odom, W. (1998). *The Collapse of the Soviet Military.* New Haven: Yale University Press.

Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP. (13 de noviembre de 2017). *OPEC Monthly Oil Market Report.* Recuperado desde: https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC%20MOMR%20November%202017.pdf.

Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV. (6 de enero de 2016). *Lista de ministros del Gobierno Bolivariano de Venezuela.* Recuperado desde: <http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/lista-ministros-gobierno-bolivariano-venezuela/#.W5E4Tc5KiUk>.

Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV. (3 de agosto de 2017). *En el Salón Elíptico se instalará la Asamblea Nacional Constituyente desde este viernes*. Recuperado desde: <http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/salon-eliptico-se-instalara-asamblea-nacional-constituyente-este-viernes/#.W5VxkGlnU0M>.

Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV. (5 de julio de 2018). *IV Congreso Socialista. Por el nuevo comienzo en el PSUV*. Recuperado desde: http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2018/07/Bolet%C3%ADn_N%C2%BC0116.pdf.

Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV. (2018). *Plan Patria 2025: la opción de Venezuela*. Recuperado desde: <http://www.psuv.org.ve/wp-content/uploads/2018/01/Documento-base-para-la-jornada-de-construcci%C3%B3n-del-Plan-de-la-Patria.pdf>.

PDVSA. (16 de diciembre de 2017). *PDVSA y Rosneft firmaron acuerdos para la exploración y explotación gasífera*. Recuperado desde: http://www.pdvsa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=8610:pdvs-a-y-rosneft-firmaron-acuerdos-para-la-exploracion-y-explotacion-gasifera&catid=10:noticias&Itemid=5&lang=es.

Renz, B. (2006). Putin's Militocracy? An Alternative Interpretation of Siloviki in Contemporary Russian Politics. *Europe-Asia Studies*, (58)6, 903-924.

República Bolivariana de Venezuela. (2016a). *Gaceta Oficial N° 40.941, Año CXLIII – Mes X*. Recuperado desde: <http://consultoresicg.com/sites/default/files/Gaceta%20Oficial%20%20numero%2040.941%20%28Mi%20si%C3%B3n%20Abastecimiento%20Soberano%29.pdf>.

República Bolivariana de Venezuela. (2016b). *Gaceta Oficial N° 40.845, Año CXLIII-Mes IV*. Recuperado desde: <https://app.box.com/s/bnx6oq4bmhr6cxfeflzcuvov1sj5phz1>.

Reuter. (25 de mayo de 1996). Venezuela firma histórico pacto de cooperación con Rusia. *El Tiempo*. Recuperado desde: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-303206>.

Rivera, D. y Werning, S. (2006). The Russian Elite under Putin: Militocratic or Bourgeois? *Post-Soviet Affairs*, (22)2, 125-144.

Rivera, D. y Werning, S. (2014). Is Russia a Militocracy? Conceptual Issues and Extant Findings Regarding Elite Militarization. *Post-Soviet Affairs*, (30)1, 27-50.

- Rivera, D. y Werning, S. (2018). The Militarization of the Russian Elite under Putin. *Problems of Post-Communism*, (65)4, 221-232.
- Rosneft. (29 de julio de 2016). *Rosneft and PDVSA Expand Strategic Cooperation*. Recuperado desde: <https://www.rosneft.com/press/releases/item/183127/>.
- Rosneft. (17 de diciembre de 2017). *Igor Sechin makes business trip to Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.rosneft.com/press/releases/item/189217/>.
- Rotaru, V. (2018). Forced Attraction? *Problems of Post-Communism*, (65)1, 37-48.
- Russian Cryptocurrency and Blockchain Association, RACIB. (2018). Ведущие компании стали победителями главной блокчейн-премии России. Венесуэла отмечена специальной премией Сатоши Накамото. Recuperado desde: <https://racib.com/vedushhie-kompanii-stali-pobeditelyami-glavnoj-blokchejn-premii-rossii-venesuela-otmechena-spetsialnoj-premiej-satoshi-nakamoto/>.
- Semple, K. y Krauss, C. (28 de diciembre de 2017). PDVSA, la joya del petróleo venezolano, está al borde del colapso. *The New York Times*. Recuperado desde: <https://www.nytimes.com/es/2017/12/28/pdvsa-la-joya-del-petroleo-venezolano-esta-al-borde-del-colapso/>.
- Sitenko, A. (2016). Latin American Vector in Russia's Foreign Policy: Identities and Interests in the Russian-Venezuelan Partnership. *Politics in Central Europe*, (12)1, 37-57.
- Sputnik. (4 de abril de 2018). Venezuela propone a Rusia intercambio militar operacional. Recuperado desde: <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201804041077582282-caracas-moscu-cooperacion-defensa/>.
- Standard and Poor's Global Ratings. (13 de noviembre de 2017). *S&P Global Ratings baja calificación de largo plazo en moneda extranjera de Venezuela a 'SD'*. Recuperado desde: https://www.standardandpoors.com/es_LA/delegate/getPDF?articleId=1950524&type=NEWS&subType=RATING_ACTION.
- Telesur. (28 de marzo de 2015). *Venezuela: culminan ejercicios militares "Escudo Bolivariano"*. Recuperado desde: <https://www.telesurtv.net/news/Venezuela-Culminan-ejercicios-militares-Escudo-Bolivariano-20150328-0048.html>.

- Telesur. (12 de junio de 2016). *Venezuela celebra semana cultural de Rusia*. Recuperado desde: <https://www.telesurtv.net/news/Venezuela-celebra-semana-cultural-de-Rusia-20160612-0006.html>.
- The Caribbean Council. (2015). *Russia and the Caribbean*. Recuperado desde: <https://www.caribbean-council.org/wp-content/uploads/2015/08/Russia-and-the-Caribbean.pdf>.
- US Department of the Treasury. (2017). *Imposing Additional Sanctions With Respect to the Situation in Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13808.pdf>.
- Vicente Caro, C. (4 de enero de 2018). Venezuela Is Not a Big Priority for Russia, China or Iran. *YaleGlobal Online*. Recuperado desde: <https://yaleglobal.yale.edu/content/venezuela-not-big-priority-russia-china-or-iran>.
- Vicepresidencia de la República Bolivariana de Venezuela. (27 de agosto de 2018). *Ministerio para Comunas trabaja para bienestar del pueblo*. Recuperado desde: <http://www.vicepresidencia.gob.ve/index.php/2018/08/27/ministerio-para-comunas-trabaja-para-bienestar-del-pueblo/>.
- Yasmann, V. (17 de septiembre de 2007). Russia: Siloviki Take The Reins In Post-Oligarchy Era. *RadioFreeEurope RadioLiberty*. Recuperado desde: <https://www.rferl.org/a/1078686.html>.
- Yasmann, V. (9 de noviembre de 2007). The Soft-Power Foundations of Putin's Russia. *RadioFreeEurope RadioLiberty*. Recuperado desde: <https://www.rferl.org/a/1079106.html>.

'Desestadounidizar' no es descolonizar: apuntes sobre las relaciones entre China y Venezuela de cara a la crisis venezolana

Rafael Castro¹

▲ Introducción

La creciente presencia de China en América Latina y el Caribe ha llevado a que el Estado asiático se convierta en uno de los socios principales de la región, por ejemplo, desplazando a la Unión Europea como segundo mayor socio comercial del subcontinente. En ese sentido, China ha profundizado en particular, pero no exclusivamente, sus relaciones con los Estados que pueden proveerle materias primas y, en especial, recursos energéticos (Pastrana y Gehring, 2017). Las relaciones con Venezuela no han sido una excepción a este patrón de relacionamiento, y han tenido un desarrollo comercial y financiero astronómico, que ha sido potenciado por la cercana relación que el chavismo desde sus comienzos buscó establecer con el Estado chino.

Sin embargo, ante el empeoramiento de la crisis política y económica venezolana, diversas voces han cuestionado el rol que China ha desempeñado en esta cuestión, así como en el sostenimiento del régimen chavista, subrayando que

¹ Candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad de Kiel y Research Fellow en el German Institute of Global and Area Studies (GIGA) de Hamburgo, Alemania. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y abogado de la Universidad Santiago de Cali. Correo: rafeca1318@gmail.com.

los préstamos chinos han generado incentivos negativos en el manejo macroeconómico venezolano en particular y en la economía venezolana en general. Otros análisis van más allá, al interpretar el relacionamiento de China con los Estados latinoamericanos y caribeños críticos de Estados Unidos como una estrategia de contrapeso geopolítico a la influencia de ese país en el hemisferio occidental.

En tal contexto, el presente capítulo busca comprender las características principales de las relaciones entre China y Venezuela durante los gobiernos chavistas, así como entender los impactos de dicho relacionamiento en la actual crisis económico-política venezolana. Para alcanzar ese objetivo, se divide en cuatro partes. En primer lugar, se señalan algunos de los hitos principales en el desarrollo de las relaciones bilaterales. Segundo, se interpretan los intereses chinos en el contexto de su presencia en América Latina y el Caribe. Como tercer punto, se analizan los intereses venezolanos en el contexto de la política exterior chavista. Finalmente, se confrontan diversas explicaciones sobre los impactos económicos y políticos que han tenido los préstamos chinos en la crisis venezolana, agudizada durante el gobierno de Maduro y con el fin del *boom* de las materias primas, y se proyectan posibles escenarios para las relaciones bilaterales.

▲ Hitos y desarrollo de las relaciones entre China y Venezuela

En cuanto a su desarrollo y profundización se pueden identificar algunos puntos de inflexión en las relaciones China-Venezuela. Desde 1974, los dos Estados acordaron mantener relaciones bilaterales, pero éstas se llevaron por mucho tiempo solo de manera superficial y fueron clasificadas por la diplomacia de ambos como *relaciones cooperativas y amistosas*. Así, antes de la llegada de Chávez al poder (1999), el comercio anual era menor a 500 millones de dólares y tan solo un presidente venezolano había realizado una visita a China: Luis Herrera Campins (1979-1984). Sin embargo, la Corporación China de Petróleo y Gas Natural ya había logrado en 1997 ganar una licitación para explotar dos áreas petroleras en Venezuela por un valor de 358 millones de dólares, lo cual se convirtió en el proyecto con mayor inversión china en América Latina hasta ese momento. En 1996 China había empezado a importar petróleo emulsionado y se firmó ese mismo año un acuerdo para la explotación conjunta (Xu, 2016, p. 111).

Con la elección de Chávez en 1999, las relaciones se intensificaron. Esto significó visitas de oficiales de alto nivel de ambas partes y un fortalecimiento de las relaciones diplomáticas y políticas. Lo anterior también se dio en el contexto de la *Go Out o Going Global Policy*, que el Gobierno del gigante asiático implementó desde 1999 para promover la inversión china en el exterior, y se enmarcó en su objetivo de diversificar las fuentes petroleras del país (Xu, 2016, p. 111). En 2001, con la entrada de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la visita del presidente Jian Zemin a Venezuela, este Estado reclasificó al venezolano como un socio estratégico para el desarrollo común (*strategic partner for common development*). Tal clasificación se dio, igualmente, tras seis visitas de Chávez a China, así como después de la operación de distintos grupos de trabajo y nuevas visitas de funcionarios de alto nivel.

Así mismo, estos eventos pueden conectarse con la posterior *enabling law* que permitió al Gobierno de Venezuela en 2008 establecer medidas económicas para que se nacionalizaran compañías petroleras extranjeras, se impusiera una participación mínima del 60% del Estado y se realizara una trasferencia de las operaciones hacia PDVSA. Esta transformación generó también la necesidad de mantener los flujos de exportación, donde era necesario atraer inversión en capital y *know-how* del extranjero, lo que se pretendía hacer sin quebrar la independencia relativa obtenida con respecto a las compañías tradicionales que han dominado este mercado (Giacalone y Briceño-Ruiz, 2013). Por lo mencionado, Venezuela recurre a China para fortalecer una de sus alianzas estratégicas financieras más fuertes. En adición a todo lo anterior, es importante subrayar que desde 2001 se han firmado más de 450 acuerdos bilaterales y se han aprobado más de 80 grandes proyectos (Xu, 2016, pp. 99-101). A su vez, los 17 préstamos (cuantitativamente destinados casi por completo a la extracción petrolera) chinos a Venezuela hasta finales de 2016 alcanzaron 62,2 mil millones de dólares², lo que la ubica como el Estado al que más le presta China en América Latina (ver gráficos 1 y 2).

Aquí es importante destacar que existen cinco categorías de acuerdos entre ambos Estados en función del petróleo y cuestiones energéticas: 1) suministro de petróleo por parte de Venezuela a China; 2) acuerdos que promueven la exploración y la explotación de petróleo en la franja del Orinoco; 3) acuerdos de cooperación financiera con el objetivo de desarrollar proyectos económicos

² De acuerdo con el Gobierno venezolano, una parte importante de estos préstamos ya ha sido pagada, porque fueron concebidos a corto plazo (Rosales, 2018, p. 558).

y sociales, préstamos que son solventados a través del envío de combustible y petróleo hacia China; 4) acuerdos en los que China suministra bienes de capital; 5) acuerdos que promueven la creación de infraestructura en razón del procesamiento de petróleo (Giacalone y Briceño-Ruiz, 2013).

Hasta septiembre de 2012, los préstamos chinos habían apoyado un total de 241 proyectos en Venezuela que se dividían de la siguiente manera: 10 proyectos en el área petrolera y minera, 25 proyectos en torno al transporte, 31 proyectos industriales, 28 proyectos en temas eléctricos, 62 proyectos de agricultura y 37 proyectos en las áreas médicas, de vivienda y comunicaciones, entre otros sectores (Sun, 2015, p. 174).

▲ Los intereses de China en Venezuela

Los patrones de relacionamiento de China con América Latina y el Caribe permiten señalar cinco intereses principales del Estado asiático en la región³: 1) la generación de un ambiente geoestratégico favorable para su autodenominado “ascenso pacífico”; 2) el aislamiento de Taiwán del reconocimiento de la sociedad internacional; 3) la búsqueda de acceso a grandes volúmenes de materias primas, necesarias para su desarrollo, especialmente recursos para garantizar su seguridad energética; 4) la necesidad de encontrar más mercados para sus productos, principalmente para aquellos con valor agregado (Ellis, 2012b, p. 299; Pastrana y Castro, 2018, pp. 128-132); 5) la inversión en áreas de interés estratégico para facilitar la extracción de materias primas para China, por ejemplo, en infraestructura física o para la provisión de servicios por parte de China en las décadas siguientes, como en el caso de la infraestructura digital para brindar internet y servicios de telecomunicación (Denoon, 2017).

En ese sentido, en concordancia con lo señalado, el principal interés de China en esta relación bilateral es asegurar su acceso a recursos energéticos. En segundo lugar, también ha sido valiosa para incrementar las ventas de productos chinos con valor agregado de compañías como Haier, Huawei y ZTE.

³ Aunque no es el propósito de este artículo analizar en detalle la presencia de China en América Latina y el Caribe, es importante destacar que esta categorización requiere incluir desarrollos más recientes como la búsqueda de un mayor diálogo político a través de encuentros con toda la región, especialmente representados en el Foro China-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Gráfico 1. Valor de los préstamos chinos a Estados latinoamericanos a 2016



Fuente: Gallaguer y Myers (2017).

Gráfico 2. Fechas, valor y e institución acreedora en los préstamos de China a Venezuela



Fecha	Tipo	Propósito	Prestamista	Valor (en dólares)
Noviembre 2007	Energía	Parte Conjunto-Tramo A	Banco de Desarrollo de China	4 mil millones
Abri 2009	Energía	Parte Conjunto-Tramo B	Banco de Desarrollo de China	4 mil millones
Diciembre 2009	Minería	Proyecto de crédito minero	Banco de Desarrollo de China	Mil millones
Diciembre 2009	Energía	No especificado	Banco de Exportaciones e Importaciones de China	500 millones
Mayo 2010	Otro	Línea de crédito relacionada con el comercio	Banco de Desarrollo de China y Banco Espíritu Santo de Portugal	1,1 mil millones
Agosto 2010	Energía	Parte Conjunto, línea de crédito de largo plazo	Banco de Desarrollo de China	20,3 mil millones
Junio 2011	Energía	Parte Conjunto, renovación del Tramo A	Banco de Desarrollo de China	4 mil millones
Noviembre 2011	Energía	Refinería Abreu e Lima	Banco de Desarrollo de China	1,5 mil millones
Febrero 2012	Energía	Compra de productos relacionados con el petróleo	Banco de Desarrollo de China	500 millones
Agosto 2012	Energía	Parte Conjunto, renovación del Tramo B	Banco de Desarrollo de China	4 mil millones
Junio 2013	Energía	Producción Sinovensa en el Orinoco	Banco de Desarrollo de China	4 mil millones
Septiembre 2013	Minería	Mina de oro Las Cristinas	Banco de Desarrollo de China	700 millones
Septiembre 2013	Infraestructura	Terminal marítima Pequiven	Banco de Exportaciones e Importaciones de China	391 millones
Noviembre 2013	Energía	Parte Conjunto-Tramo C	Banco de Desarrollo de China	5 mil millones
Julio 2014	Infraestructura	Parte Conjunto, renovación del Tramo A	Banco de Exportaciones e Importaciones de China	4 mil millones
Abri 2015	Energía	Parte Conjunto, renovación del Tramo B	Banco de Desarrollo de China	5 mil millones
Noviembre 2016	Energía	Desarrollo del sector petrolero	Banco de Desarrollo de China	2,2 mil millones

Fuente: Gallaguer y Myers (2017).

A su vez, para Xu (2016, p. 101-102), China también tiene un interés en la supervivencia del régimen chavista dada su contraposición a la predominancia de Washington y del capitalismo neoliberal, y a las compañías de Occidente en la región en general, lo cual ha ocasionado y podría generar nuevas oportunidades de negocios y de construcción de relaciones para el país asiático. Todo esto, sin embargo, en la medida en que no se afecte de manera decisiva su relación con Estados Unidos. En adición, también han sido beneficiosas para las compañías chinas las oportunidades creadas por la reestructuración de los marcos legales para hacer negocios y las operaciones de nacionalización efectuadas por el Gobierno venezolano en detrimento de las multinacionales occidentales.

El precitado autor interpreta incluso la participación de China en instituciones multilaterales del hemisferio occidental, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Estados Americanos (OEA), como un estímulo a la polarización ideológica regional impulsada por la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que Venezuela lidera (Xu, 2016, p. 102). En ese sentido, hay preocupación en Estados Unidos por el apoyo financiero ("oxígeno") dado a regímenes antiestadounidenses para su supervivencia, como el de Maduro, con deudas insostenibles en sus países (Ellis, 28 de junio de 2018).

En términos retóricos también existen coincidencias entre los discursos de política exterior de Venezuela y China, pues afirman estar cimentados en los principios de no interferencia en los asuntos internos de política exterior, la igualdad y la soberanía. Así, la política exterior de ambos países "mantiene una fuerte preferencia en oponerse a las prácticas hegemónicas y el imperialismo, promoviendo la paz mundial como valor supremo, y alejando un mundo "multipolar" como el estándar para un equilibrado y desarrollado sistema internacional" (Xu, 2016, p. 104, traducción propia). A su vez, Venezuela ha respaldado firmemente la posición de China en todas las cuestiones relacionadas con el Tíbet y Taiwán, apoyo que ha sido bastante valorado por el Gobierno chino (Sun, 2015, p. 165).

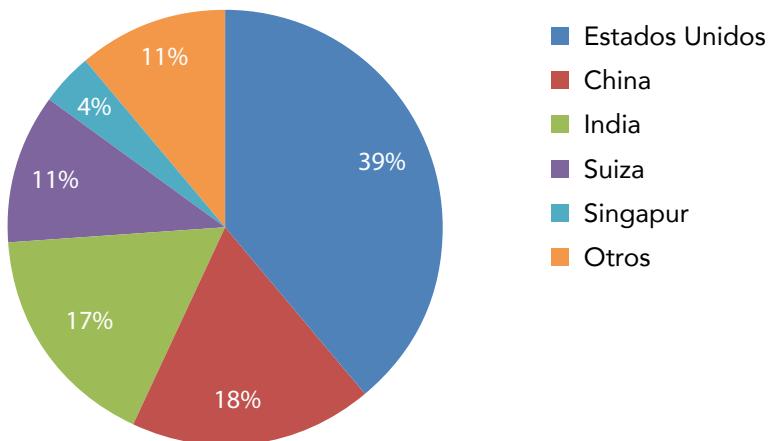
Posteriormente, otro hito importante fue la elevación de la categoría de la relación con Venezuela a asociación estratégica comprensiva (*comprehensive strategic partnership*), la designación más alta que usa China en sus relaciones bilaterales y que se dio tras la visita de Xi Jinping a Venezuela en 2014 (Sun, 2015, p. 169). En América Latina también la tienen Perú, Argentina, Chile, Ecuador, México y Brasil. Bajo la égida de la cooperación estratégica y de la posterior cooperación estratégica comprensiva se han dado inversiones

adicionales y se han suscrito múltiples acuerdos para fortalecer la posición de China con respecto al acceso al petróleo venezolano, los cuales incluyen la reducción de aranceles y los préstamos con bajo interés.

Asimismo, Venezuela ha reconocido desde 2004 el estatus de China como economía de mercado y desde entonces la relación comercial ha tenido incrementos gigantescos que han hecho del país asiático su segundo socio comercial, siendo el destino del 18% de sus exportaciones (4,9 mil millones de dólares) y el origen del 17% de sus importaciones (2,52 mil millones de dólares). China solo es superada por Estados Unidos, a donde Venezuela exporta el 39% de sus productos y que constituye la fuente del 34% de sus importaciones (ver gráficos 3 y 4). Por supuesto, las exportaciones venezolanas a China consisten esencialmente en petróleo crudo (82%), refinado de petróleo (11%), mineral de hierro (5,3%) y, en porcentajes muy pequeños, cobre, alcoholes acílicos, pieles bovinas, entre otros (ver Gráfico 5), mientras que sus importaciones están compuestas principalmente por productos con valor agregado como carros, autobuses, buques, teléfonos, entre otros. Por esto se ha afirmado que a pesar de que China ha tenido un papel “estabilizador” de la macroeconomía venezolana, también ha profundizado su dependencia económica de la extracción de recursos naturales (Xu, 2016, pp. 106-107).

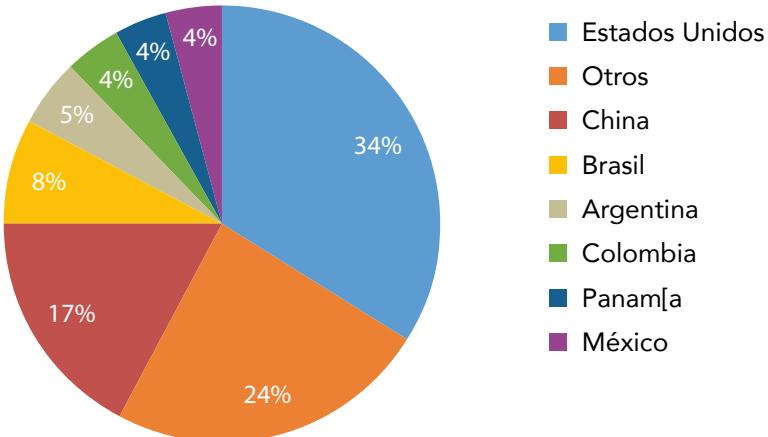
Ahora bien, como lo señala Márquez (2017), si la dependencia se entiende como una cuestión meramente económica, donde los capitales se acumulan en el centro económico, entonces no sería el caso de la relación entre Venezuela y China, debido a que la balanza comercial es favorable a Venezuela. Sin embargo, si la dependencia se entiende “como una relación de asimetría que pone a un país en una relación desventajosa, como lo entiende Stallings (1994)” (Márquez, 2017, p. 456), entonces sí existe una relación de dependencia entre estos dos países. Especialmente en tanto que, para Venezuela, China representa su segundo socio comercial, mientras para China, el país latinoamericano sólo representa el 0,2% de su comercio total. También se cuestiona que muchos de los acuerdos entre Venezuela y China sean denominados como acuerdos de cooperación, cuando en realidad obedecen más a una dinámica de pago por lo que se recibe, especialmente teniendo en cuenta que no hay una transferencia de tecnología o de know-how por parte de China en casi ninguno de estos pactos, con excepción de aquellos encaminados al establecimiento de un sistema de riego, área en la que China posee gran experiencia (Márquez, 2017, p. 455).

Gráfico 3. Destinos de las exportaciones venezolanas para el año 2016



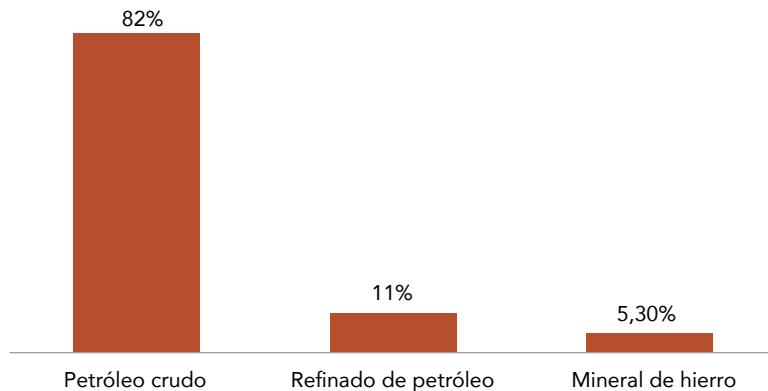
Fuente: Observatory of Economic Complexity (2018).

Gráfico 4. Orígenes de las importaciones venezolanas para el año 2016



Fuente: Observatory of Economic Complexity (2018).

Gráfico 5. ¿Qué exportó Venezuela a China en 2016?



Fuente: Observatory of Economic Complexity (2018).

China ha invertido a su vez en el desarrollo de la infraestructura venezolana; por ejemplo, en sus capacidades hidroeléctricas, su red de comunicaciones, y sus sistemas ferroviario y de vivienda. Aunque es importante subrayar que, en conjunto, las inversiones chinas en Venezuela se mantienen bajas (Sun, 2015, p. 175).

La cooperación bilateral se encuentra respaldada tras la creación del Fondo Conjunto Chino Venezolano (FCCV) en 2008, al tiempo que participan en la financiación y cooperación energética la compañía estatal de inversiones CITIC Group Corporation Ltd.⁴ y el Banco de Desarrollo de China (BDC) (Xu, 2016, p. 106). Con miras a sistematizar lo señalado sobre las instituciones que participan en la relación chino-venezolana, es posible afirmar que la cooperación entre estos países tiene tres partes integradas: 1) el Comité Conjunto de Alto Nivel China-Venezuela, 2) el sector petrolero y 3) el Fondo Conjunto Chino Venezolano. El primero se ha consolidado como el marco institucional para la cooperación intergubernamental, en tanto centro de toma de decisiones políticas. Aquí diversos departamentos de ambos países han coordinado y diseñado la cooperación chino-venezolana. En segundo lugar, el sector petrolero ha sido el “eje” del primer mecanismo de cooperación. Tercero y último, el Fondo Conjunto ha servido como fondo de financiamiento, sostenido con amplios créditos provenientes de las instituciones financieras chinas, cuyos préstamos pueden ser pagados por las

⁴ Antes llamada China International Trust Investment Corporation.

agencias venezolanas. Sintetizando lo anterior, el presidente Xi Jinping, subrayó que la cooperación económica bilateral debía estar movida por múltiples ruedas, siendo las inversiones y las finanzas el motor, y la cooperación energética, el eje (Sun, 2015, pp. 170-171).

▲ La política exterior venezolana y sus relaciones con China

Del lado venezolano, la llegada de Chávez al poder también facilitó la aproximación entre estos dos Estados, pues uno de los objetivos fundamentales de su política exterior era contribuir a la profundización de la creciente multipolaridad del orden global, especialmente si la difusión del poder mundial se daba en detrimento de Estados Unidos y la hegemonía occidental.

Lo anterior se vio expresado en la construcción de alianzas globales, principalmente con países con un manifiesto discurso antiestadounidense, como en el caso de Rusia, Irán, Irak, Siria y Libia, entre otros. Asimismo, en el plano regional, Chávez gestó la construcción de un bloque regional con un marcado discurso antiestadounidense: la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que se autoproclamó como un directo 'choque de bloques'⁵ con las instituciones internacionales lideradas por Estados Unidos, v.gr. el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Castro, 2018). En términos económicos, esto se vio reflejado en una redirección significativa de los flujos de petróleo venezolano enviados a Estados Unidos hacia Asia y, en general, en una diversificación de los socios comerciales de Venezuela. Aunque la paradoja es que, pese al discurso antiestadounidense, la mayor parte de sus recursos todavía provienen de las ventas a Estados Unidos (Romero y Mijares, 2016, pp. 183). Por otro lado, Venezuela también apoyó positivamente la cooperación entre China y América Latina y el Caribe, así como la formación del Foro China-CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) (Sun, 2015, p. 169).

En un artículo que estudia la congruencia entre la retórica de la política exterior del chavismo y sus acciones de política exterior, Mijares (2017) interpreta la

⁵ Con la metáfora del bloque, alusiva a la Guerra Fría, Chávez buscaba mostrar a la ALBA como la institución que llegaba a llenar el vacío dejado por la desintegración de la Unión Soviética en la lucha contra Estados Unidos y las instituciones internacionales que este país lidera (Castro, 2018).

precitada búsqueda de construcción de un mundo multipolar (pluripolar) en al menos tres aspectos importantes: en las relaciones petroleras, en los aspectos de tecnología militar y en las votaciones de Venezuela en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En cuanto al primer aspecto, como se destacó, Venezuela ha buscado diversificar sus exportaciones petroleras hacia el único país que podía absorber su oferta: China. Así, a pesar de su distancia física, Venezuela exportó entre 1999 y 2016 un 3% menos de petróleo a Estados Unidos y un 39% más a China (Energy Information Administration, 2017, citado por Mijares, 2017, p. 215).

En segundo lugar, el embargo a Venezuela para la compra de partes del F-16, que realizó Estados Unidos al comienzo de la administración de Chávez, llevó a este país a encontrar nuevos proveedores de material bélico: China y Rusia. En especial, se han dado significativas compras de equipo militar ruso, así como la realización de ejercicios militares conjuntos entre la marina venezolana y, por ejemplo, submarinos y cruceros nucleares rusos, al tiempo que se ha dado el entrenamiento de un número amplio de personal militar venezolano en territorio ruso (Mijares, 2017, p. 216). En los últimos diez años, el 65% de las importaciones de armas a Venezuela ha sido provisto por Rusia y en total un 90% en los últimos años entre China y Rusia (García Marco, 14 de noviembre de 2017).

El involucramiento militar chino en América Latina, y en especial en sus aliados de carácter revisionista, es una herramienta que contrasta con la experiencia histórica de las Naciones latinoamericanas. Este instrumento tiene como propósitos desarrollar buena voluntad –*good will*–, entendimiento e influencia política; crear herramientas para proteger los intereses de la RPC en el país; promover la venta de productos chinos y de cadenas de valor agregado; y por último, posicionar de manera estratégica a la RPC en la región (Ellis, 2012a, p. 44). Esta estrategia se despliega en cinco tipos de actividades: humanitarias, mantenimiento de paz, intercambios militares, ventas y donaciones de armas y transferencias de tecnología (Marcella, 2012).

Por el contrario, es poco probable que la RPC recurra a estrategias de abierta provocación como pueden ser el establecimiento de bases militares en zonas de disputa, liderar una intervención militar unilateral en la región, participar en alianzas militares antinorteamericanas o intentar asistir militarmente a grupos que deseen deponer un régimen (Ellis, 2012a, p. 45). Es decir, el tipo de

experiencias al cual América Latina y el Caribe han sido sometidos históricamente por parte de Estados Unidos y frente al que China mantiene una posición, en la mayor parte de los casos a nivel global, de no intervención. Empero, lo anterior debe ser matizado señalando que en ciertos casos existe una posición favorable al uso de las Fuerzas Militares en la protección de los intereses comerciales de la RCP, como el despliegue de fuerzas navales realizado en África para realizar operaciones antipiratería en el golfo de Adén en diciembre de 2008. Así mismo, existe una disputa actual dentro del partido de gobierno en relación a las estrategias más eficientes en la protección de las operaciones comerciales de China como, por ejemplo, en la creación de empresas privadas de seguridad que apoyen las actividades comerciales en el extranjero, siendo éstas integradas por jubilados del Ejército de Liberación Popular (Ellis, 2012a, p. 44).

Como tercer punto, se señala que las votaciones de Venezuela en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (AG-ONU) entre 1999 y 2016, y en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS-ONU) durante su participación entre 2015 y 2016, reflejan esta reorientación de su política exterior, siendo estadísticamente significativo que, en particular entre 2008 y 2012, Venezuela no se alineó en las votaciones con Estados Unidos, sino que tuvo una fuerte coincidencia con China y Rusia –este período también es considerado como en el que se dio un mayor incremento del autoritarismo en el Estado venezolano– (Mijares, 2017).

En el caso de la AG-ONU, sus posiciones estuvieron mucho más alineadas con China, mientras que en el CS-ONU, es decir, en cuestiones claves de geopolítica y seguridad internacional, se alineó con Rusia. Esto se encuentra conectado con el fuerte apoyo que dio Caracas a las acciones diplomáticas y militares de Moscú en la guerra entre Rusia y Georgia en 2008, y en 2014 durante la crisis ucraniana. Algo interesante que también muestra este estudio es que durante el período de Maduro ha existido una menor confrontación con las posiciones de Estados Unidos en las Naciones Unidas, lo que se atribuye al consenso entre las grandes potencias o al interés de que el régimen sobreviva, especialmente de cara a la recesión económica y a la actual ausencia de un líder carismático (Mijares, 2017, pp. 219-220).

Contextualizando, la construcción de Venezuela de una política exterior ‘revisionista’ o ‘revolucionaria’ se vio favorecida por elementos sistémico-globales y

sistémico-regionales como: a) el superciclo de los precios de las materias primas, especialmente con unos altos precios globales del petróleo; b) el (re)ascenso de las potencias emergentes como Brasil y Rusia, y de petroestados como Argelia; y c) la reorientación geoestratégica de Estados Unidos pos 9/11, cuyas prioridades de seguridad se ubicaron en Oriente Medio y en el Asia Pacífico, y en Europa y en Asia en cuestiones económicas, lo cual dejó un ‘vacío estratégico’ en la región latinoamericana (Romero y Mijares, 2016, pp. 187-188; Hershberg, Serbin y Vigevani, 2014; Vera, Defelipe y Castro, 2017).

En adición, Chávez ofrecía una diplomacia ideológica y tentadora en un momento cuando China quería ampliar su influencia en ALC para hacer contrapeso al *Pivot to Asia* que estaba llevando a cabo Estados Unidos (Ferchen, 16 de agosto de 2018). Por ejemplo, durante su visita a China en 2004, Chávez señaló que existía una semejanza entre su programa de gobierno llamado la “revolución bolivariana” y la ideología comunista de Mao Zedong (Xu, 2016, p. 104). En otro momento, también elogió el “gran salto adelante”, señaló que el capitalismo chino no es explotador y que la relación de Venezuela con el país asiático tendría características muy distintas a la relación imperialista que había establecido Estados Unidos con este Estado latinoamericano (Márquez, 2017, p. 450). En ese mismo sentido, Maduro afirmó que China es el hermano mayor de la revolución socialista (venezolana) (Romero, 2016, citado por Márquez, 2017, p. 450).

No obstante, para analistas como Sun (2015, p. 178), cuestiones como la financiación que brindan las instituciones chinas se encuentran basadas más en la rentabilidad y el principio de mercado, que en preferencias ideológicas. A lo que adiciona, matizando lo anterior, que para lograr acuerdos de financiación sí se necesita que exista una fuerte voluntad política y unos proyectos factibles.

▲ La llegada de Maduro y la “trampa de la deuda”

Tanto durante como después de la presidencia de Chávez, China ha contribuido al mantenimiento del régimen con: 1) el apoyo técnico, los préstamos y el comercio, los cuales le han permitido una viabilidad económica y política, a pesar de desafiar a Estados Unidos y a las instituciones que lidera; 2) sus préstamos se han convertido en una fuente esencial de liquidez para que el

Estado venezolano no deba adquirir nuevos empréstitos de sus socios tradicionales ni de las instituciones financieras internacionales que los ofrecen con múltiples condiciones; 3) China ha ayudado a la diversificación geográfica de las exportaciones venezolanas y a la extracción de sus materias primas (Xu, 2016, p. 102).

Ahora bien, el contexto de la presidencia de Maduro empezó a transformarse con la caída de los precios de las materias primas y principalmente del petróleo, las dificultades económicas experimentadas por dos de sus socios políticos más importantes (Rusia y Brasil), la relativa reducción de las compras e inversión de China en América Latina y los cambios ideológicos que ha experimentado la región con el fin de ciclo de muchos de los gobiernos de izquierda, tras el cual los nuevos gobiernos latinoamericanos de derecha conservadora han generado una mayor presión diplomática sobre el régimen, al demandar acciones que permitan un restablecimiento de la democracia.

Todo lo anterior llevó a una transformación de la política exterior venezolana, que pasó del activismo de Chávez a un importante aislamiento durante el gobierno de Maduro, lo cual ha sido históricamente un patrón de la política exterior venezolana, en tanto los altos precios del petróleo han sido una condición necesaria (si bien no suficiente) para la proyección de objetivos de política exterior más ambiciosos (Romero y Mijares, 2016, p. 166).

Con respecto a las relaciones con China, se han mantenido las visitas de alto nivel (Sun, 2015, p. 169), pero con su creciente inestabilidad económica y política, Venezuela se ha convertido en un destino riesgoso para los mercados de capital, lo cual la ha hecho más dependiente de los préstamos chinos. Esta situación ha puesto al Estado venezolano al borde de una crisis en la balanza de pagos, que Maduro ha logrado de momento retrasar en parte con los préstamos chinos a corto plazo y los compromisos de que se realizarán nuevas inversiones (Xu, 2016, pp. 109-110).

También es importante observar que, de manera creciente, China ha puesto condiciones a los préstamos realizados a Venezuela, especialmente en la medida en que este país se ha vuelto cada vez más dependiente de los mismos, debido a que la inflación, el incierto ambiente macroeconómico, las nacionalizaciones y los controles de divisas, han reducido el espacio para la inversión privada y el sector privado venezolano en general (Xu, 2016, p. 108). Así, el país

asiático ha venido disminuyendo el valor de los préstamos a Venezuela desde 2013⁶, por lo que considera un gasto irresponsable, y por eso ha señalado que una de las condiciones que ha establecido es que los rubros a los que se destinan los préstamos también sean aprobados por el Gobierno chino (Xu, 2016, p. 107)⁷. Ello, principalmente, porque con los mismos no se está incrementando la producción de petróleo, pues una gran parte del dinero de los préstamos (en ocasiones todo) ha sido utilizada por el Gobierno venezolano para la importación masiva de productos chinos manufacturados baratos para la población, por ejemplo, se dio una política para dar acceso a aparatos eléctricos a precios asequibles (Rosales, 2018, p. 557). Y dado que la deuda venezolana con China está respaldada por el petróleo, se haría cada vez más costoso para el Gobierno venezolano pagarla, “requiriendo aún más inversiones que puede que ya no sean rentables [para las compañías chinas]” (Xu, 2016, p. 107, traducción propia). En concordancia con lo anterior:

[El BDC] ha reducido rápidamente su exposición al país: 5.000 millones de dólares prestados en 2015, 2.200 millones en 2016 y cero en 2017. [...] Las dificultades de Venezuela para repagar los préstamos a China se entrevén en la caída del valor de los suministros de petróleo por parte de PDVSA al país asiático: si en 2014 se habían despachado a Pekín barriles de crudo por valor de 14.371 millones de dólares, en 2016 la cifra cayó hasta los 5.803 millones de dólares, según datos de la propia empresa. (Fontdeglòria, 2 de junio de 2018)

Todo esto podría llevar incluso a que en algún momento el Gobierno chino demande reformas de apertura del mercado para garantizar su acceso al petróleo y el pago de la deuda (Xu, 2016, p. 107), aunque dado el principio de no intervencionismo de China y su decisión de no provocar a Estados Unidos en ALC, esto parece poco probable (Rosales, 2018). Algunos temen también que, en caso de que se detenga el envío de petróleo venezolano a China, el cobro de la deuda podría generar situaciones con impactos globales y regionales, como ocurrió con la adquisición del puerto Hambantota, construido por una compañía china, que pertenecía a Sri Lanka y debió ser entregado a China por 99 años, junto con 15.000 hectáreas de tierra que lo rodean, como parte de

⁶ Para Rosales (2018, p. 559), este estancamiento se dio a partir de 2015, al tiempo que los préstamos se han incrementado a otros países latinoamericanos, como Brasil y Ecuador.

⁷ Otra condición ha sido tener un mayor rol de manejo de las *joint ventures* petroleras entre ambos países (Rosales, 2018, p. 559).

las duras condiciones de pago de la inmensa deuda que tiene ese país con el gigante asiático. Frente a esta adquisición existen igualmente preocupaciones de una posible presencia militar china, a pesar de que el acuerdo la prohíbe sin la invitación esrilanquesa (Gedan, 27 de noviembre de 2018; Abi-Habib, 25 de junio de 2018).

En este contexto, es posible enmarcar la situación venezolana en lo que se ha denominado la “diplomacia de la trampa de la deuda” (*Debt-Trap Diplomacy*) de China. Una de las principales percepciones que existen al respecto es que China realiza préstamos insostenibles (impagables) a Estados en vías de desarrollo, con el fin a largo plazo de presionar y avanzar sus intereses políticos y/o económicos de manera más efectiva, y posiblemente más coercitiva, cuando estos se ven en dificultades para efectuar los pagos acordados. Sin embargo, otra posición al respecto defiende que éste no es el objetivo del país asiático y que, por el contrario, el impago por parte de sus deudores está empezando a perjudicarle. En el caso de Venezuela, primero, porque no ha podido realizar los pagos ni el envío de petróleo de acuerdo a los términos acordados y, segundo, dado que el colapso de sus exportaciones petroleras ha causado un aumento en los precios globales del petróleo, lo cual repercute en un aumento sustancial de los costos de las masivas importaciones petroleras de China (Ferchen, 16 de agosto de 2018).

China ha justificado las inversiones y los préstamos otorgados a Venezuela señalando que se trata de una cuestión de seguridad energética, debido a que consume mucha más energía de la que puede producir a nivel doméstico. Sin embargo, como lo han mostrado diversos estudios sintetizados por Ferchen (2013), la mayor parte de ese petróleo no va a China, sino que es revendido por las compañías de ese país en el mercado global. En la práctica, esto plantea un interrogante en torno a la política china hacia Venezuela, pues si bien en los discursos oficiales el Estado asiático ha manifestado que sus intereses en América Latina y el Caribe son esencialmente económicos, esto ha sido interpretado como un apoyo político al chavismo –lo cual también va en contra de la política china de no intervención en los asuntos internos de los Estados–. Lo anterior, especialmente, debido al carácter *estatal* que tienen las instituciones chinas que participan en los movimientos monetarios en torno al petróleo venezolano como el BDC y las compañías estatales chinas. A su vez, esto implica un riesgo político-diplomático innecesario para el gigante asiático, al sumar a

su imagen de ser un Estado que apoya regímenes políticamente cuestionados o abiertamente identificados por la comunidad internacional como autoritarios, tal como le ocurrió en el pasado con Irán y Sudán (Ferchen, 2013).

A pesar de la situación descrita, de la suspensión de Venezuela de la mayor parte de los pagos de su deuda externa y de los 6.000 millones de dólares que adeuda a los tenedores de bonos, en septiembre de 2018 se anunció una nueva línea de crédito de 5.000 millones de dólares que le otorgó el Gobierno chino a Venezuela. El anuncio de este nuevo crédito se realizó tras la reunión del ministro de Economía de Venezuela, Simón Zerpa, con el vicepresidente chino, Wang Qishan, y varios ministros en Pekín, todo esto previo a una visita de Estado del presidente Maduro (*Perfil*, 13 de septiembre de 2018).

Ahora bien, para analistas como Márquez (2017, p. 456) y Gedan (27 de noviembre de 2018), es poco probable que China interrumpa los préstamos a Venezuela, en el caso de la primera especialmente porque están encaminados a que con parte de ellos se pague la deuda que tiene con China y a que desarrolle su producción petrolera, lo que también contribuye al pago de la misma en envíos de petróleo. Asimismo, esta autora ve la negativa de algún tipo de alivio o moratoria de la deuda por parte de China y este último punto de que parte de los préstamos tengan que ir encaminados a pagar la deuda, en concordancia con la tesis de que sí existe una relación de dependencia de Venezuela con respecto a China (centro-periferia). Gedan también señala las consideraciones chinas sobre el petróleo y apunta que los académicos chinos también reconocen hoy en día la importancia geopolítica de Venezuela en una región influenciada por Estados Unidos e interpretan que admitir los errores cometidos en Venezuela implicaría cuestionar el modelo de cooperación *gana-gana* impulsado por Xi Jinping, basado, entre otros elementos, en la baja condicionalidad de los préstamos.

En contraste con la idea de que las relaciones continuarán *business as usual*, un escenario que podría perjudicar los intereses chinos es la llegada de la oposición venezolana reunida en parte en la Mesa de Unidad Democrática (MUD) al poder (Márquez, 2017, pp. 460-463), la cual ha señalado su interés en restablecer la prevalencia de la relación con Estados Unidos y rebalancear los acuerdos comerciales que han firmado los gobiernos chavistas con China, pues percibe que estos han ido en detrimento de la obtención de mayores rentas petroleras

debido a la venta por debajo de los costos medios de producción, al tiempo que han sido acuerdos “no transparentes” que, a su vez, no se han encaminado al desarrollo de la industria. Incluso se ha planteado la posibilidad de declarar la deuda con China como una *deuda odiosa*⁸ contraída por un gobierno dictatorial y, por tanto, no pagarla. A pesar de todo lo anterior, es importante considerar que el Gobierno chino se ha reunido en años recientes con miembros de la oposición venezolana (Gedan, 27 de noviembre de 2018). En adición, ante un cambio de gobierno en el mediano plazo, para los tomadores de decisiones chinos pueden ser motivo de preocupación las dudosas bases legales de decisiones que involucran a su país. En especial, los enfrentamientos entre la Asamblea Nacional (AN) de mayoría opositora al chavismo y al Presidente, así como la absorción temporal de los poderes de la AN por parte del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), y la decisión (permanente) de éste de otorgar facultades a Maduro para aprobar *joint ventures* y emitir deuda sin aprobación del parlamento. No menos importante, frente a estos pronunciamientos del TSJ, es la declaratoria de la AN de que cualquier decisión sobre deudas e inversiones que sea tomada sin su aprobación es nula (Rosales, 2018, pp. 560-561).

Por otro lado, también existe una preocupación del Gobierno chino con respecto a la alta vulnerabilidad que pueden tener sus ciudadanos e inversiones ante la criminalidad, el conflicto y los choques sociales en Venezuela. En especial, debido a los altos niveles de violencia y criminalidad, China teme que los trabajadores chinos se vean amenazados (Sun, 2015, p. 169).

A su vez, las deficiencias a las que se exponen las empresas chinas con intereses en Venezuela hacen referencia a la inseguridad política y jurídica que, según afirma un informe de Dragon Global Credit, ha generado una devaluación en la calificación crediticia de este país de BB+ a BB, debido a los grandes desbalances macroeconómicos que experimenta, a una exacerbación de las tensiones sociales y a la devaluación de la moneda nacional que no permitiría tener la solvencia suficiente para continuar con diversas actividades económicas (Romero, 2016). Lo anterior es, por supuesto, agravado por la ineficacia y la ineficiencia de la institucionalidad nacional permeada por la corrupción.

⁸ Para Alexander Sack, las tres características de la deuda odiosa son: 1) que haya sido contraída sin el consentimiento ni el conocimiento de los ciudadanos; 2) que la población del país que contrae la deuda no perciba los beneficios de ese préstamo; y 3) que el acreedor otorgue el préstamo a pesar de tener conocimiento de las anteriores dos condiciones (Toussaint, 26 de noviembre de 2016).

En otro orden de asuntos, ante las declaraciones de Trump sobre una posible intervención estadounidense en Venezuela, el presidente chino, Xi Jinping, criticó a su homólogo norteamericano por sus “injustos” ataques al Gobierno venezolano. A su vez, durante la visita de Nicolás Maduro y su esposa a Pekín, señaló que China hará todo lo posible por ayudar a Venezuela (Tulchin, 12 de octubre de 2018). En atención a este tipo de apoyo es que defensores de DD.HH. han manifestado su preocupación ante el posible bloqueo por parte de China de cualquier acción sobre Venezuela en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Gedan, 27 de noviembre de 2018), lo cual también es posible esperar del Gobierno ruso (Farnsworth, 29 de noviembre de 2018)⁹.

Sin embargo, esto no significa que no haya dudas en China sobre la política hacia Venezuela; por ejemplo, ha habido quejas de los ciudadanos chinos¹⁰ señalando que en vez de dar ayudas a los líderes corruptos e incompetentes en Venezuela, preferirían que ese dinero se gastara en programas sociales a nivel doméstico, así como en la reducción de la pobreza, el desarrollo rural y el sistema de salud (Gedan, 27 de noviembre de 2018).

En concordancia, académicos chinos han advertido sobre los riesgos de los préstamos excesivos a los Estados latinoamericanos, ante la alta posibilidad de no pago (*default*), y más concretamente Zheng Shuijiu de la Beijing Foreign Studies University publicó un análisis apuntando que China había malinterpretado el clima de inversión en Venezuela. Estos cuestionamientos de la ciudadanía y la academia permitirían explicar, al menos en parte, el poco cubrimiento mediático que se dio a la visita de Maduro a China, ante la creciente percepción de que es un gasto “extravagante de los recursos públicos” (Gedan, 27 de noviembre de 2018).

⁹ A pesar de esto, Farnsworth (29 de noviembre de 2018) considera que el hecho de que no existan unos lazos tan profundos entre el gobierno de Maduro y los de Rusia y China, sino que se trate más bien de una relación instrumental, permite pensar que todavía es posible coordinar una estrategia conjunta entre estos países y Estados Unidos para garantizar unas elecciones libres, justas e internacionalmente vigiladas y reconocidas que permitan alcanzar un gobierno de transición. A lo que agrega que si bien para estos países no es importante que haya o no democracia y elecciones “vibrantes” en Venezuela, sí puede ser de interés financiero y estratégico, pues a ninguno de los dos les conviene apostar por un “bus que está fuera de control”.

¹⁰ Aquí es importante aclarar que las críticas públicas a la política exterior en China son poco comunes y que normalmente están limitadas a las redes sociales, cuyos usuarios han realizado las críticas señaladas (Gedan, 27 de noviembre de 2018).

▲ Conclusiones

Las relaciones entre China y Venezuela experimentaron una profundización astronómica a partir de la llegada de Chávez al poder en 1999. Del lado venezolano, el interés de la política exterior chavista en oponerse a la política externa y los intereses de Estados Unidos y las instituciones internacionales que considera lideradas por ese país, la llevó a aproximarse a otras grandes potencias como Rusia y China. Esto se vio expresado también, retóricamente, en la búsqueda de construir un mundo mucho más multipolar.

En temas específicos de la política exterior, se ha dado un importante alineamiento con las posiciones de Rusia en cuestiones de geopolítica y de seguridad internacional, y en las relaciones económicas y las financieras con China. Esto último ha sido especialmente perceptible en la reorientación de sus exportaciones petroleras hacia China –en detrimento de las realizadas hacia Estados Unidos, si bien éste continúa siendo su principal socio comercial–, y en la obtención de préstamos chinos, que no le imponen tantas condiciones como los del FMI.

Del lado de China, Venezuela es un ejemplo claro de sus principales intereses en América Latina y el Caribe, pues muestra su búsqueda para garantizar su seguridad energética y encontrar mercados a los cuales dirigir sus voluminosas exportaciones de productos con valor agregado, así como su objetivo de invertir en infraestructura física y digital, para posteriormente proveer servicios en áreas como las telecomunicaciones.

Ahora bien, la crisis política y económica de Venezuela ha generado preocupaciones en torno a varios aspectos de las relaciones chino-venezolanas. Para algunos analistas, los préstamos y la continuidad del gasto mucho más allá de sus capacidades que estos le permiten al Gobierno venezolano (especialmente en una situación de crisis económica), han dado oxígeno al chavismo y han permitido la continuidad de este proyecto político autoritario. Por esto incluso se ha afirmado que China estaría dando apoyo, particularmente, a los gobiernos antiestadounidenses en la región. Ante esta afirmación, diversos académicos chinos han señalado que la cooperación, los proyectos y préstamos del Estado asiático no tienen una connotación ideológica específica, sino que se tratan de una lógica de negocios y dependen, a su vez, de la voluntad

política que muestren en mayor o menor medida los gobiernos latinoamericanos para los mismos.

Con la llegada de Maduro al poder, la disminución de la producción de petróleo en Venezuela y la caída de los precios internacionales del mismo, la dependencia de los préstamos chinos se incrementó aún más (si bien China viene reduciéndolos en los últimos años), al punto que parte de las nuevas condiciones de estos incluyen que una parte sea dedicada al pago de la deuda y también al incremento de la capacidad productiva petrolera, lo cual igualmente está encaminado al pago de la deuda que debe ser realizado en petróleo.

Otra preocupación nacional e internacional es el proceso de reprimarización de la economía venezolana y el agravamiento de su histórica dependencia del petróleo, que aunque no tiene como única causa el incremento de las relaciones económicas con China, sí se considera que éste ha sido un factor sumamente importante en su empeoramiento, al igual que ha ocurrido con la estructura productiva de otros países como Argentina. Ello permite afirmar que existe una relación de dependencia, no en términos clásicos de la balanza comercial deficitaria, sino en tanto hay una relación de asimetría a favor de China, con la exportación de productos básicos y la importación de productos chinos con valor agregado por parte de Venezuela. En ese sentido, y como lo sugiere el título de este capítulo, la mayor diversificación de socios comerciales que ha logrado el Estado venezolano y la obtención de fuentes alternativas de crédito, no representa la construcción de una mayor autonomía en la conducción de sus relaciones internacionales, sino que reproduce, ahora con China, las dinámicas político-económicas de los relacionamientos centro-periferia.

▲ Recomendaciones

Para el Gobierno chino puede ser importante aportar coordinación con grandes potencias de la sociedad internacional y con los gobiernos latinoamericanos y caribeños, por unas elecciones libres, justas y democráticas en Venezuela. Esto podría estar alineado con los intereses financieros y estratégicos de China en la región, por ejemplo, al abrirse la posibilidad de que un gobierno de transición dé una mayor estabilidad económica, política y social al Estado venezolano.

Con relación a la continuidad de los préstamos chinos a otros Estados de la región, y del mundo en general, la estrategia de algunos Estados ha sido denunciar y atacar a China por este tipo de préstamos. Sin embargo, puede que sea también necesario, y para algunos autores (Ferchen, 16 de agosto de 2018) sería incluso más efectivo mostrar a los tomadores de decisiones y a los agentes económicos chinos las desventajas y pérdidas que les genera realizar estos acuerdos sin un estudio más riguroso de las condiciones de los Estados, y de las posibles consecuencias políticas, económicas y humanitarias que pueden desencadenar.

Las instituciones globales como la Organización de Naciones Unidas y las instituciones regionales, deben realizar una mayor vigilancia y presión a los préstamos que está realizando China, especialmente cuando pueden ser factores catalizadores de crisis económicas, políticas y sociales. Sin embargo, esto también implica prestar atención y generar controles a las condiciones abusivas y a las nefastas consecuencias que los préstamos de otras instituciones internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, han tenido en la economía y la política de los Estados prestatarios.

La comunidad académica e investigativa, así como el periodismo investigativo y las instituciones capaces de financiar estas actividades, deben realizar un mayor seguimiento a las dinámicas y consecuencias de la deuda externa de los Estados latinoamericanos, y al estado y desarrollo de los intercambios productivos entre China y América Latina y el Caribe, para generar alternativas de política que permitan políticas de gasto (incluyendo la dimensión de endeudamiento) con las que se avance en la consecución de justicia social sin desestabilizar las economías nacionales, las cuales deben apostar asimismo por una mayor diversificación de la canasta productiva (reduciendo la dependencia de materias primas como el petróleo), con su consecuente generación de empleos de mayor calidad en los Estados de la región.

► Referencias

- Abi-Habib, M. (25 de junio de 2018). How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port. *The New York Times*. Recuperado desde: <https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>.
- Castro, R. (2018). *The Region is What We Say It Is: The Speeches of Lula da Silva and Hugo Chávez in the Construction of Latin American Integration*. Ciudad de México: Editorial Fundación Konrad Adenauer.
- Denoon, C. (2017). China’s strategy in Latin America. *IAPS Dialogue*. Recuperado desde: <https://iapsdialogue.org/2018/02/16/chinas-strategy-in-latin-america/>.
- Ellis, E. (2012a). China, involucramiento militar en América Latina: ¿buena voluntad, buen negocio, y posición estratégica? *Air & Space Power Journal en español*, 47.
- Ellis, E. (2012b). Las relaciones China-Colombia en el contexto de la relación estratégica entre Colombia y los Estados Unidos. En B. Creutzfeld (ed.), *China en América Latina: reflexiones sobre las relaciones transpacíficas* (pp. 299-326). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ellis, E. (28 de junio de 2018). PRC Engagement in Latin America and Implications for Taiwan and the United States. *The Kootneeti*. Recuperado desde: <http://www.thekootneeti.com/prc-latin-america-implications-taiwan-us/>.
- Energy Information Administration. (2017). *WTI Spot Price. Petroleum & Other Liquids Data*. Recuperado desde: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n5PET&s5RWTC&f5D>.
- Farnsworth, E. (29 de noviembre de 2018). At the G-20, Trump should work with China and Russia on the crisis in Venezuela. *The Washington Post*. Recuperado desde: https://www.washingtonpost.com/opinions/2018/11/29/g-trump-should-work-with-china-russia-crisis-venezuela/?noredirect=on&utm_term=.361a3cbd4826.
- Ferchen, M. (2013). China and Venezuela: equity oil and political risk. *China Brief*, (13)3, 9-13.

- Ferchen, M. (16 de agosto de 2018). China, Venezuela, and the Illusion of Debt-Trap Diplomacy. *Asia Global Online*. Recuperado desde: <https://carnegiesinghua.org/2018/08/16/china-venezuela-and-illusion-of-debt-trap-diplomacy-pub-77089>.
- Fontdegòria, X. (2 de junio de 2018). China cierra el grifo del crédito a Venezuela. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/internacional/2018/05/02/actualidad/1525228067_970906.html.
- Gallagher, K. y Myers, M. (2017). *China-Latin America Finance Database*. Washington: Inter-American Dialogue.
- García Marco, D. (14 de noviembre de 2017). Dónde compra Venezuela sus armas y cuál será el impacto real del embargo impuesto por la Unión Europea. *BBC*. Recuperado desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41978949>.
- Gedan, B. (27 de noviembre de 2018). China's Venezuela Policy is Losing Popularity in China. *Americas Quarterly*. Recuperado desde: <https://www.americasquarterly.org/content/change-coming-chinas-venezuela-policy>.
- Giacalone, R. y Briceño-Ruiz, J. (2013). The Chinese-Venezuelan Oil Agreements: Material and Nonmaterial Goals. *Latin American Policy*, (4)1, 76-92.
- Hershberg, E., Serbin, A. y Vigevani, T. (2014). La nueva dinámica hemisférica: desafíos y potencialidades. *Pensamiento Propio*, 39, 11-31.
- Marcella, G. (2012). La actividad militar China en América Latina. *Americas Quarterly*, (24)2.
- Márquez, M. (2017). Las perspectivas de las relaciones chino-venezolanas ante la crisis del modelo político-económico de Venezuela. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 447-467). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mijares, V. M. (2017). Soft Balancing the Titans: Venezuelan Foreign Policy Strategy Toward the United States, China, and Russia. *Latin American Policy*, (8)2, 201-231.
- Observatory of Economic Complexity. (2018). *Venezuela*. Recuperado desde: <https://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/ven/>.

- Pastrana, E. y Castro, R. (2018). Orden mundial y transición de poder en América Latina. Un nuevo ciclo para América Latina. En A. Serbin (ed.), *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 123-138). Buenos Aires: Icaria Editorial y Ediciones CRIES.
- Pastrana, E. y Gehring, H. (eds.). (2017). *La proyección de China en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Perfil. (13 de septiembre de 2018). *China concederá un préstamo de US\$5.000 millones a Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.perfil.com/noticias/bloomberg/bc-china-concedera-prestamo-de-us5000-millones-a-venezuela.phtml>.
- Romero, C. (2016). Nuevas directrices en la asociación Venezuela-China. *Revista Tempo do Mundo*, (2)2, 117-129. Recuperado desde: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6545/1/TdM_v2_n2_Nuevas.pdf.
- Romero, C. y Mijares, V. (2016). From Chávez to Maduro: Continuity and Change in Venezuelan Foreign Policy. *Contexto Internacional*, (38)1, 165-201.
- Rosales, A. (2018). China and the decaying of socialist rentierism in Venezuela: instability and the prevalence of non-interventionism. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, (3)4, 552-568.
- Sun, H. (2015). The Sino-Venezuelan Oil Cooperation Model: Actors and Relationships. En E. Dussel y A. Armony (coords.), *Beyond Raw Materials: Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* (pp. 167-182). Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- Toussaint, E. (26 de noviembre de 2016). La deuda odiosa según Alexander Sack y según el CADTM. *Comité para la Abolición de las Deudas Ilegítimas*. Recuperado desde: <http://www.cadtm.org/La-deuda-odiosa-según-Alexander>.
- Tulchin, J. (12 de octubre de 2018). The 'military option' in Venezuela is an illusion. *Geopolitical Intelligence Services*. Recuperado desde: <https://www.gisreportsonline.com/opinion-the-military-option-in-venezuela-is-an-illusion,politics,2689.html>.

- Vera, D., Defelipe, C. y Castro, R. (2017). La estrategia de Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe: ¿un instrumento de la contención a China? En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La proyección de China en América Latina y el Caribe* (pp. 471-501). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Xu, Y. (2016). *China's Strategic Partnerships in Latin America: Case Studies of China's Oil Diplomacy in Argentina, Brazil, Mexico, and Venezuela, 1991-2015*. Lexington Books.

Las ONG y los movimientos transnacionales frente a la crisis político-económica de Venezuela

Diana Marcela Bustamante Arango¹

▲ Introducción

Este capítulo tiene por objetivo describir el rol de las organizaciones no gubernamentales (ONG) que, desde Venezuela, en coalición con otras organizaciones internacionales, batallan en la defensa de la democracia y la vigencia de los derechos humanos ante la crisis que vive este país hermano. Para ello, se ocupa de identificar las organizaciones de la sociedad civil venezolana más importantes, así como el rol que han desempeñado en la defensa de los derechos humanos y la democracia. En segundo lugar, establece el papel que han tenido en la denuncia y la visibilización de la crisis humanitaria en Venezuela durante el gobierno del presidente Maduro. Tercero, identifica la principal contribución de las redes nacionales e internacionales de ONG que se encargan de ayudar a los refugiados venezolanos en el marco de la crisis migratoria y, finalmente, propone la contribución que pueden aportar las redes de ONG venezolanas e internacionales para proponer una salida negociada a la crisis de dicho país.

¹ Doctora en Humanidades, Universidad EAFIT (2018), magíster en Defensa de los Derechos Humanos y Litigio ante Tribunales Internacionales de la Universidad Santo Tomás (2011), especialista en Derecho Privado de la Universidad Pontificia Bolivariana (2008), abogada de la Universidad Santiago de Cali (2006), licenciada en Literatura de la Universidad del Valle (2006). Actualmente es decana de posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública y adscrita al grupo de investigación Praxis Política, aporte a la línea de investigación en construcción de paz.

Con la finalidad de realizar claridades teóricas pertinentes en este análisis, se aclara que el mismo se ubica en la ciencia política, desde la perspectiva de los grupos de interés, puesto que el enfoque se ocupa de validar la participación de las ONG como promotoras de la participación política, expertas y proveedoras de información, así como agentes que vigilan la actuación del gobierno; por ello, se intenta identificar cuáles son los medios o estrategias que emplean para influenciar el proceso político (Muñoz Márquez, 2014).

En relación a la aproximación metodológica, se realizó un análisis documental con base en la selección de ONG venezolanas e internacionales, representativas en el área de los derechos humanos y que han liderado procesos internos de movilización con impacto local y ante organismos multilaterales, desde el ámbito regional hasta el universal.

En todo caso, se aclara que lo que sigue no es más que una foto inestable de la realidad venezolana, puesto que el contexto es dinámico y los estudios en ciencias sociales coinciden en afirmar que no estamos ante análisis terminados, de allí la dificultad de escribir sobre procesos sociales.

▲ El inicio: el derecho de asociación

El derecho de asociación es identificado rápidamente con un derecho heredado de la tradición liberal, con una alta connotación política y de carácter individual. Una definición doctrinal precisa que:

El derecho de asociación constituye un derecho de origen natural por cuanto es consecuencia de la sociabilidad humana, puesto que permite la mejor consecución de ciertos fines que individualmente no se podrían lograr. En definitiva, la agrupación en comunidades, no es sino una manifestación de la necesidad que tienen los individuos de asociarse para el cumplimiento del Derecho indispensable a la convivencia social. (*Enciclopedia jurídica OMEBA*, p. 843)

Por tanto, asociarse es la respuesta a una necesidad humana que se construye bajo la convicción de que lograr una meta o un fin específico requiere de la participación de varias voluntades y no de la iniciativa de una sola. Desde tiempos inmemoriales conocemos la asociatividad humana a través de instituciones como la comunidad doméstica, el clan, la tribu, incluso hasta la constitución de los Estados como organizaciones político-jurídicas, y también formas de asociatividad como las profesionales o las políticas.

Su regulación, luego del proceso de internacionalización de los derechos humanos, aparece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 20), así como en la Declaración Americana de los Derechos del Hombre (artículo 22) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 22). En la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (artículo 16) se reconoce con una fórmula similar, el derecho que tiene toda persona para de manera voluntaria decidir reunirse y/o asociarse en atención a sus intereses, los cuales pueden ser ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole, siempre y cuando se persigan objetivos pacíficos.

▲ Acción colectiva y grupos de interés

Este derecho de asociación da forma a la acción colectiva, la cual se convierte en una oportunidad para que grupos de interés, articulados en torno a valores comunes, ejerzan una acción coordinada para lograr sus fines. La defensa de los derechos humanos ha sido el eje articulador a través del cual ciertos sectores de la sociedad civil generan propuestas organizativas, con una estructura que define una logística coordinada de medios y fines.

Uno de los enfoques para analizar el rol de las ONG es la perspectiva de los grupos de interés. Desde ese horizonte, una definición de este tipo de acción colectiva puede ser la siguiente:

Grupos de ciudadanos que cuentan con una estructura organizativa; definen ideas y causas que no tienen como finalidad beneficios propios privados sino la creación de bienes comunes de interés general (los beneficios exceden a los miembros del grupo). Están activas a través de diferentes mecanismos y estrategias de influencia en el proceso político. Otra característica importante es que no compiten entre ellas por puestos de elección popular y, por lo tanto, no pertenecen al sistema formal de representación política. (Berry, 2003; Beyers et al., 2008, citados por Muñoz Márquez, 2014, p. 289) [Cursivas del original]

En todo caso, la lógica de la organización social no tiene una sola explicación, puesto que requiere de liderazgo con capacidad de coordinar actividades planificadas con posibilidades para incidir en el logro de sus objetivos. De lo cual se sigue que a pesar del interés que puede tener una comunidad por lograr mejores condiciones en relación con la satisfacción de necesidades expresadas en derechos, existen también redes internacionales con intereses para

promover cambios en el orden político de los gobiernos, como es el caso de las redes transnacionales que promueven los *think tanks* neoliberales (Fischer y Plehwe, 2013).

En el caso Venezuela, al igual que en otros países del continente, las organizaciones no gubernamentales han sido parte de los mecanismos a través de los cuales la sociedad civil se ha organizado en torno a la defensa de la democracia en cuanto posibilidad para el mantenimiento del Estado social de derecho y el cumplimiento de los fines del Estado.

La llegada al poder de la propuesta para la configuración de un “Estado comunitario” a través de la política del socialismo del siglo XXI, fue objeto de atención por parte de las redes transnacionales que advirtieron un desacuerdo en el orden político neoliberal del continente, junto con los fenómenos de Bolivia, Brasil y Ecuador, que se alzaron con programas de gobierno en abierta emancipación del “consenso” de Washington.

Por esto, el análisis del caso venezolano no es simple, dado que si bien es cierto se puede advertir descontento en algunos sectores de la sociedad por los lineamientos de un gobierno de inclinación socialista, en una tradición de acomodo de las élites tradicionales en el poder, el análisis requiere una revisión también de los intereses políticos y económicos de la gobernanza transnacional externa que advierten –en la autonomía del nuevo gobierno– una amenaza para sus intereses, como por ejemplo la iniciativa ALCA y, en general, la expansión de los acuerdos de la OMC en relación con las políticas arancelarias de eliminación de barreras al comercio internacional.

Debido a lo anterior es importante no perder de vista un asunto de trascendencia en el análisis, que en todo caso no será objeto en este capítulo, pero que se considera clave advertir en relación con la financiación de este tipo de organizaciones. Siempre será importante precisar quién está detrás de la financiación, porque como ocurre con todas las organizaciones no gubernamentales, hay razones de fondo de tipo político que promueven la financiación e incluso determinan las agendas de este tipo de actores que conforman el denominado por algunos ‘tercer sector’. Ello no constituye ninguna crítica, en lo absoluto puesto que, para quien escribe, se sostiene como criterio la posibilidad del disenso y de promover esfuerzos en pro de sus intereses; será cuestión de una ciudadanía informada fijar su postura en relación con este tipo de dinámicas de incidencia en la construcción de la opinión pública.

▲ Organizaciones no gubernamentales y su función en la crisis venezolana

En todo caso, las organizaciones civiles expresadas como asociaciones, fundaciones, grupos de interés u organizaciones no gubernamentales en Venezuela han tenido un aumento creciente desde 1988 (PROVEA², 1988), en cumplimiento de una función social de veeduría al sistema de libertades y garantías consignadas en la Constitución Política y, como quiera que sea, este aumento significativo del tercer sector lo ha posicionado como actor civil de contención frente a políticas, en ocasiones valoradas como antidemocráticas.

Su crecimiento está asociado con factores de contexto nacional e internacional. En el primer caso, el cambio político y la debacle de las instituciones democráticas. En el segundo, las expresiones de la sociedad global que motivan la inclusión de otros temas en las agendas locales de carácter postmaterial (ecología, ciudadanía digital) (Menéndez del Llano, 2016), asociados con los intereses de redes transnacionales.

En el primer caso, el compromiso asumido con la denuncia ha promovido su descrédito por parte del Ejecutivo y sectores sociales³ que ven en sus intervenciones y gestiones una expresión más del “enemigo interno”, léase, la oposición (Agencia Venezolana de Noticias, citada en PROVEA, 2011, p. 20). De hecho, en 2010 se sancionó la Ley de Defensa de la Soberanía Política y la Autodeterminación Nacional, que tiene por objeto:

Proteger el ejercicio de la soberanía política y la autodeterminación nacional de la injerencia extranjera, que a través de ayudas económicas o aportes financieros destinados a organizaciones con fines políticos, a organizaciones para la defensa de los derechos políticos, a personas naturales que realicen actividades políticas y a ciudadanos extranjeros o ciudadanas extranjeras, que bajo este patrocinio, puedan atentar contra la estabilidad y funcionamiento de las instituciones de la República. (Artículo 1)

Si bien es cierto, ninguna disposición jurídica elimina la posibilidad de conformar este tipo de asociaciones, normas como la citada ley criminalizan la

² Para su ampliación véase Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos.

³ Por ejemplo, el diario digital *Misión Verdad* tiene varias entradas en las que desacredita el papel de las ONG, entre ellas cuestiona su financiación. Ver más en <http://misionverdad.com/busqueda?keywords=ong>.

recepción de fondos, a la vez que intentan deslegitimar ante la opinión pública su ejercicio de incidencia, las convierte en sospechosas de ir en contravía del orden jurídico nacional y de los intereses de la Nación. De manera explícita, en el artículo sexto, la ley incluye una sanción contra organizaciones al prescribir lo siguiente:

Las organizaciones con fines políticos u organizaciones para la defensa de los derechos políticos, que a través de sus directivos, personas interpuestas o por vía anónima reciban ayudas económicas o aportes financieros por parte de personas u organismos extranjeros, serán sancionados con multa equivalente al doble del monto recibido, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones previstas en otras leyes.

Por ello, sobrevivir en un medio ácido ha requerido coaliciones importantes con la finalidad de generar incidencia en clave de legitimidad tanto a nivel nacional como internacional. El papel de las ONG comenzó su vigencia a partir de la positivización de los derechos humanos, lo cual generó todo un proceso de institucionalización tanto en el orden internacional como nacional y su vigencia ha transformado las relaciones entre agentes internacionales, gobiernos, ciudadanía y actores colectivos. Estos últimos organizados en lo que conocemos como organizaciones no gubernamentales.

Las ONG han adquirido un lugar relevante en razón a su compromiso con "denuncias públicas, exigencia de políticas públicas acordes con el marco legal, litigio estratégico, construcción de información y conocimiento, y acompañamiento a víctimas de violaciones a los derechos humanos, entre otros" (Pacheco Antonio e Hincapié Jiménez, 2015, p. 11). Por ello, su criminalización es una acción desproporcionada que afecta la posibilidad de generar equilibrios democráticos en relación con la construcción y la difusión de información. Lo contrario al dogma es la crítica. La posibilidad de cuestionar todo discurso es parte de una construcción intersubjetiva de la realidad que no debe admitir la censura.

En todo caso, existen varias organizaciones no gubernamentales que cumplen una función relevante en la promoción de la participación política a través de la veeduría y la denuncia de decisiones institucionales que lesionan las garantías requeridas para la vigencia de un Estado social de derecho. La página www.guia.com.ve propone varias agrupadas por áreas de interés, se

incluyen solo aquellas que cuentan con presencia en la web. Dentro de aquellas que promueven la vigencia de los derechos humanos se enlistan: Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA), Derechos Humanos en el Siglo XXI, Amnistía Internacional Venezuela, Asociación Civil Control Ciudadano, Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE), Fundación para el Debido Proceso (FUNDEPRO), Fundación Reflejos de Venezuela y NomasViolencia.org.ve.

Si bien es cierto la selección anterior es un buen lugar para comenzar, este portal deja por fuera otras organizaciones de incidencia importante, tales como COFAVIC, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), el Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, Transparencia Venezuela, Foro Penal Venezolano, el Centro para la Paz y los Derechos Humanos Padre Luis María Olaso, CEPAZ y Espacio Público⁴.

El rol principal que han desempeñado estas ONG es de contención al desborde del Ejecutivo y su incidencia en el poder Judicial; en principio con una labor de seguimiento a políticas estatales que han atentado contra la constitucionalidad del Estado, pero al mismo tiempo, con la denuncia de la militarización de la gestión pública, que ha ido incorporando militares activos y retirados en cargos de alto y medio nivel, y la disminución en el goce de derechos civiles, democráticos y sociales (PROVEA, 2013).

En la lectura realizada por las ONG consultadas, el gobierno del presidente Chávez realizó una apuesta importante para liderar reformas institucionales tendientes a satisfacer los derechos económicos sociales y culturales, como nunca antes un gobierno en la historia del país. Sin embargo, la caída de los precios del petróleo y la muerte de este líder carismático en 2013 generaron un alto grado de frustración en la población por la imposibilidad de cumplir las expectativas creadas. De esto da cuenta el descontento de sectores que a través de la movilización social hicieron pública su desilusión, con lo que traspasaron fronteras y llamaron la atención de la comunidad internacional.

⁴ Selección proporcionada por Leonel Barreto, licenciado en desarrollo humano, egresado de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado (UCLA) de Venezuela, investigador en derechos humanos, actual funcionario del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD). La metodología fue de tipo documental, fuentes electrónicas. El criterio de selección fue identificar aquellas ONG que se enfocan en temas de derechos humanos, acotando en Estado de derecho y justicia, entre ellas las que se ocupan de investigación en casos de violaciones a los derechos humanos.

Por ello, las funciones de estas organizaciones han girado en torno a varios aspectos motivados por valores comunes como la vigencia del Estado constitucional de derecho y la democracia, entre ellas: a) el control a la actividad del Gobierno⁵; b) el direccionamiento de la acción colectiva para promover un cambio en el comportamiento del Gobierno o un cambio político; c) la investigación para la definición de los problemas públicos y la construcción de indicadores, con la finalidad de proveer información que cuestione la suministrada por el Gobierno; d) la promoción de la movilización de ciudadanía ante los incumplimientos o desmanes del Gobierno; y e) la organización de redes defensoras de causas o *advocacy networks*⁶, con la presentación de informes sombra ante organismos multilaterales⁷, la participación en audiencias públicas ante la

⁵ Una coalición conformada por el Foro Penal Venezolano, Civilis, Espacio Público, la Asociación Civil Justicia, Solidaridad y Paz de Lara (FUNPAZ), PROVEA, la Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, la Escuela de Derecho de la Universidad Rafael Urdaneta y la Comisión de Derechos Humanos del Colegio de Abogados del estado Zulia, difundieron un informe final para denunciar las violaciones al debido proceso y a la integridad personal, así como la arbitrariedad en las detenciones ocurridas durante 2014. También se incluyó información sobre ataques a residencias en varias ciudades del país y acerca de la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) que restringe el derecho a la manifestación (PROVEA, 2014).

⁶ El término fue propuesto por Keck y Sikkink: «We call them advocacy networks because advocates plead the causes of others or defend a cause or proposition. Advocacy captures what is unique about the transnational networks: they are organized to promote causes, principled ideas, and norms, and they often involve individuals advocating policy changes that cannot be easily linked to a rationalist understanding of their “interests”» (1998, pp. 8-9).

⁷ PROVEA, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH-UCAB) y la organización Espacio Público presentaron un informe alternativo relacionado con la lista de cuestiones a responder por el Estado (informe sombra) en su cuarto informe periódico ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Provea, 2014). En el mismo año, esta coalición en asocio con la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz, el Observatorio Venezolano de Prisiones (OVP) y organismos multilaterales como la Organización Mundial contra la Tortura (OMCT) y el Comité de Familiares y Víctimas de los sucesos de febrero y marzo de 1989 (COFAVIC), presentaron información considerada para la elaboración de la lista de cuestiones a abordarse, al examinarse el informe periódico de Venezuela en el 53º período de sesiones del Comité contra la Tortura; también presentaron informes alternativos ante el Comité contra la Tortura, incluyendo la participación de la Asociación Civil Fundación Justicia, Solidaridad y Paz (FUNPAZ); Asociación Civil Venezuela Diversa; Cátedra de Derechos Humanos y Proyecto RedDes de la Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado; Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Margarita; Centro de Derechos Humanos de la Universidad Metropolitana; Centro para la Paz y los Derechos Humanos Padre Luis María Olaso de la Universidad Central de Venezuela; Comisión Interinstitucional de Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia, de la Escuela de Derecho de la Universidad Rafael Urdaneta y de la Comisión de Derechos Humanos del Colegio de Abogados del Estado Zulia; Nueva Esparta en Movimiento; Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres y la Vicaría de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de Caracas presentaron en conjunto informe alternativo con el apoyo y la cooperación de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁸ e incluso el litigio estratégico ante organismos y cortes internacionales⁹ y nacionales¹⁰.

En Venezuela las ONG consultadas se ocupan de actividades que implican un trabajo de iniciativa individual y luego en redes nacionales e internacionales, van desde la promoción y la educación en derechos humanos, el seguimiento a las políticas del Ejecutivo y a la agudización de la crisis humanitaria en el país por la escasez de alimentos y de medicamentos, relacionadas con causas atinentes a la política económica, aumento de la inflación, entre otras afines. Al mismo tiempo se ocupan del incremento de las violaciones a los derechos civiles como la vida (ejecuciones extrajudiciales) y la integridad personal (tortura, hostigamientos), actividades lideradas por PROVEA.

En relación con la promoción de las libertades civiles, ocupa un lugar importante la libertad de expresión, el derecho a la información y la responsabilidad social

⁸ Participación en audiencias más presentación de informe anual, acudieron al 150º y 153º períodos ordinarios de sesiones de la CIDH (marzo-octubre de 2014). Títulos de audiencias: situación general de los derechos humanos en Venezuela COFAVIC conjunto con la Vicaría de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de Caracas. Audiencia 2: situación de la libertad de expresión e información en Venezuela, participaron la ONG Espacio público; Colegio Nacional de Periodistas (CNP); Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa (SNTP); CDH-UCAB, en asocio con el Instituto Prensa y Sociedad de Venezuela (IPYS). Audiencia 3: situación de las personas privadas de la libertad en Venezuela (Observatorio de Presos Políticos). Audiencia 4: situación de los derechos humanos y los conflictos laborales, participaron Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (OVCS), PROVEA y la corriente sindical ASI. Audiencia 5: situación de la independencia judicial en Venezuela, en conjunto con la Asociación Civil Un Estado de Derecho (UED). El impacto de la participación en estas audiencias fue el informe anual de la CIDH de 2013, en el que se incorporó un capítulo sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, así como la adopción de medidas cautelares solicitadas por el Observatorio de Presos Políticos, con la finalidad de prevenir la violación de los derechos humanos a la vida e integridad personal de los ciudadanos venezolanos Leopoldo López, Vicencio Scarano, Daniel Ceballos y Salvatore Lucchese (privados de la libertad en el Centro Nacional de Procesados Militares de Ramo Verde). Producto de la acción se logró pronunciamiento de la CIDH sobre la preocupación con los hechos de violencia en Venezuela (OEA, 14 de febrero de 2014).

⁹ La confluencia Foro por la Vida, el 24 de febrero de 2014, impulsó una acción dirigida contra el presidente Maduro denunciando las graves violaciones a derechos humanos. Su gestión incidió en la publicación de un informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias de la ONU el 2 de junio, en el que se citan casos: asesinato de líder indígena, asesinato de menor, amenazas de muerte y actos de intimidación a la familia Barrios.

¹⁰ El Foro Penal Venezolano, el Centro de Derechos Humanos de la UCAB y la Fundación por los Derechos y la Equidad Ciudadana (FUNDECI), representaron a la mayoría de detenidos, especialmente estudiantes, en audiencias ante tribunales nacionales. Diseñaron una estrategia de publicidad con fines de protección en la página web con registro actualizado de las personas detenidas. A la iniciativa se sumaron abogados que asumieron la defensa de personas detenidas en Táchira, Carabobo y Aragua (Foro Penal Venezolano, 2014).

en los medios de comunicación, acciones concertadas por la ONG Espacio Público, entre otras.

Los derechos democráticos integran también el catálogo de derechos alegados como amenazados y vulnerados, puesto que se denuncia la criminalización de la oposición, los llamados “enemigos de la revolución” (PROVEA, 2014), con consecuencias que incluyen la detención arbitraria y la afectación del derecho a la libertad y la seguridad personales, así como la ausencia de garantías para su enjuiciamiento; la violación del derecho de acceso a la justicia y la migración forzada, gestiones adelantadas por Foro Penal Venezolano, organización que realiza un trabajo de asistencia jurídica *pro bono* a las víctimas de detenciones arbitrarias. Así mismo, ha promovido una estrategia jurídica internacional para promover la calificación de refugiados políticos a algunas personas de nacionalidad venezolana que emigran, puesto que las opositoras del Gobierno se han visto en la necesidad de abandonar el país para salvaguardar sus derechos¹¹.

Por su parte, el Observatorio para la Diáspora Venezolana de la Universidad Central de Venezuela ha hecho seguimiento al fenómeno desde 2014 y producto de su investigación publicó un informe titulado *La voz de la diáspora venezolana*, en el cual se analiza el fenómeno de los flujos migratorios. El análisis se ocupa de cómo un Estado invierte su papel en la dinámica migratoria, de receptor a origen, y desde este horizonte, intenta comprender las causas contextuales a partir de la revolución bolivariana.

El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Central Andrés Bello, en asocio con PROVEA, se ha ocupado de visibilizar el problema de la migración ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, informando las dificultades que están teniendo las personas migrantes venezolanas para su ingreso a otros

¹¹ ACNUR, en su *Nota sobre orientación al flujo de venezolanos*, dio directrices al respecto al señalar que los Estados que han incorporado los criterios más amplios de la Declaración de Cartagena podrían considerar la aplicación de esta definición regional del refugiado para aquellas personas que soliciten asilo, lo cual se traduce en racionalizar los trámites para su obtención. De manera concreta afirma: “ante la gran variedad de información disponible sobre la situación en Venezuela, el ACNUR considera que las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en el espíritu de la Declaración de Cartagena” (ACNUR, 2018, numeral 6). Si bien esto no significa que todas las personas migrantes atraviesen por esta situación, sí coincide con el intento de Foro Penal, puesto que esta organización tiene en sus bases de datos información relevante sobre el número de personas privadas de la libertad que se incluyen como presos políticos.

países y sugiriendo rutas de acción que involucran la gestión tanto de Venezuela como de los países receptores (*El Pitazo*, 25 de junio de 2018).

Otra organización que se ha ocupado de la grave crisis humanitaria que viven las personas migrantes es ASOVENEZUELA, con sede en Colombia. Dentro de sus gestiones se encuentra servir de canal con el Gobierno colombiano para la protección de los migrantes venezolanos en temas como solicitud de visas humanitarias y protección de trabajadoras sexuales, entre otros.

Estas organizaciones sumadas a otras muchas han conformado coaliciones como Foro por la Vida, una plataforma a través de la cual se ha contribuido al Estado de derecho a través del monitoreo al proceso político, la vigilancia de las autoridades en coherencia con los mandatos constitucionales, la incidencia en elaboración y seguimiento a las políticas públicas, acompañamiento a acciones urgentes, pronunciamientos públicos y denuncias de violaciones a los derechos humanos¹².

Desde la perspectiva de la sociedad global, la acción transnacional encuentra su capítulo con organizaciones como Amnistía Internacional¹³, Transparencia Venezuela y Human Rights Watch¹⁴. Estas redes de apoyo dan cuenta de una conciencia política que va más allá de las fronteras nacionales así como de la existencia de unos imperativos morales, en clave de la vigencia del principio de universalidad de los derechos (Muñoz Márquez, 2014). Este tipo de alianzas

¹² Según el Informe Anual PROVEA 2017, “170 ONG venezolanas presentaron ante el Consejo de Derechos Humanos más de 50 informes alternativos al 2do. Examen Periodo Universal (EPU) sobre Venezuela realizado el 11.11.2017 en la sede de Naciones Unidas (ONU), en Ginebra, Suiza. Las ONG abordaron 25 temas en los que actualmente existen severas situaciones restrictivas y violatorias de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, así como la situación de grupos vulnerables como las personas mayores; pueblos indígenas; niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad y mujeres, en los cuales se recogieron 90 retos que exponen las problemáticas más críticas para la población venezolana en la actualidad, junto a 218 medidas concretas recomendadas al Estado, conforme a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos” (p. 3).

¹³ Dentro de la acción de Amnistía Internacional capítulo Venezuela, se puede resaltar su pronunciamiento sobre los abusos a los derechos humanos registrados en el contexto de operativos de seguridad (OLP) y orden público durante los estados de excepción en Venezuela (2016).

¹⁴ Junto con otras 124 ONG, afirmó que el gobierno de Nicolás Maduro ha respondido a supuestas conspiraciones de desestabilización reprimiendo las expresiones de disenso y el derecho de libertad de reunión, incluso a través de detenciones arbitrarias de opositores políticos y de críticos, así como del debilitamiento de las garantías contra la tortura. Miembros de las fuerzas de seguridad han recurrido a la fuerza excesiva para dispersar manifestaciones contra el gobierno (Examen ONU Venezuela, 6 de junio de 2016).

nutren las experiencias organizativas locales, con las buenas prácticas de acción transnacional concertada para la incidencia *in situ* e internacional, lo cual genera cierto grado de legitimación hacia adentro y un respaldo importante hacia afuera. También fortalece iniciativas como el litigio estratégico y la influencia ante la comunidad internacional, beneficios que se desprenden de la estructura organizativa de estos actores transnacionales y, a la vez, de la gestión de recursos para su sostenimiento así como para la financiación de diversas actividades.

Estas coaliciones que agrupan a las ONG locales con las internacionales han fortalecido el nivel de incidencia ante organismos multilaterales del orden universal, como la ONU, la OIT y la Corte Penal Internacional, así como en el ámbito regional como la OEA¹⁵, SIDH, UNASUR¹⁶ y MERCOSUR¹⁷. Con la presentación de informes sombra, la participación en audiencias públicas y las reuniones con cancilleres, han logrado visibilizar la situación interna ante la comunidad internacional y, desde el

¹⁵ Más de 50 ONG solicitaron ante este organismo la aplicación de la Carta Democrática Interamericana al Consejo Permanente; este aprobó la declaración el 3 de abril de 2017, manifestando que había una grave alteración del orden constitucional en Venezuela.

¹⁶ PROVEA ante UNASUR. En la visita de la delegación de UNASUR a Venezuela en 2015, 33 organizaciones de derechos humanos de las Américas enviaron una comunicación en la que expresaron su preocupación por el deterioro de la situación de los derechos humanos en el país y la represión de las autoridades ante la conflictividad social. Participantes: Amnistía Internacional (universal); Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C., ASILEGAL (México); Asociación Pro Derechos Humanos, APRODEH (Perú); Asociación Venezolana de Organizaciones de Sociedad Civil, SINERGIA (Venezuela); Centro de Documentación en Derechos Humanos Segundo Montes Mozo S.J., CSMM (Ecuador); Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad; Dejusticia (Colombia), Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos; EQUIDAD (Perú); Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (Nicaragua); Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL (Regional); Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género - Corporación Humanas (Chile); CIVILIS Derechos Humanos (Venezuela); Coalición de Organizaciones por los Derechos a la Salud y la Vida, CODEVIDA (Venezuela); Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, CEDHU (Ecuador); Comité de América Latina y Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres, CLADEM (regional); Comité de Familiares de las Víctimas, COFAVIC (Venezuela); Conectas Direitos Humanos (Internacional); Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (Perú); Defensa de Niñas y Niños Internacional, DNI (Costa Rica); Espacio Público (Venezuela); Fundación Étnica Integral, FEI (República Dominicana); Fundación para el Deber Proceso, DPLF (regional); Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, ICCPG (Guatemala); Instituto de Estudios Legales y Sociales, IELSUR (Uruguay); Instituto Internacional de Derecho y Sociedad, IIDS (Perú); Movimiento Autónomo de Mujeres (Nicaragua); Observatorio Venezolano de Prisiones, OVP (Venezuela); Oficina Jurídica para la Mujer de Cochabamba (Bolivia); Paz y Esperanza (Perú); Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, PIDHDD (regional); Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, PROVEA (Venezuela); Sisma Mujer (Colombia); Washington Office on Latin America, WOLA (regional).

¹⁷ PROVEA ante el MERCOSUR. Primera Consulta a Organizaciones Sociales - Instituto de Políticas Públicas del MERCOSUR, 2015.

principio del derecho internacional de no injerencia en los asuntos internos, han motivado pronunciamientos tanto de los gobiernos como de estos organismos, enfocados a promover el diálogo para una salida negociada a la crisis.

Esta es la expresión de una sociedad global que se mueve por diversos intereses y valores que motivan la actuación transnacional, accionar que se facilita aún más con los avances tecnológicos de las redes de comunicación global.

▲ Conclusiones

El papel de las ONG se inscribe en un ejercicio democrático que implica la posibilidad de disentir frente al gobierno e incluye el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Es en sí mismo una garantía para la justicia como ejercicio de diálogo que requiere una comunicación efectiva para tramitar los conflictos a través de medios limpios y que promuevan el consenso. Los gobiernos están al servicio de la ciudadanía desde las revoluciones liberales; ese es un mandato categórico que debe ser respetado y valorado por quienes ejerzan el poder, no como amenaza sino, por el contrario, como aval para la consolidación de un Estado garantista.

Es una realidad que los actores en la dinámica social tienen intereses; esta es una verdad que se articula a la expresión de la naturaleza humana. Por ello, no puede ser valorada en negativo ni restringida mediante la coerción. El disenso debe ser convocado a través del diálogo para encontrar caminos que permitan generar condiciones de posibilidad para la paz y la convivencia.

Las ONG locales y extranjeras en relación con la crisis en la gestión pública del pueblo venezolano, han fungido como alerta importante que advierte al Ejecutivo de sus aciertos y desaciertos, con propuestas concretas y viables para superar la crisis, en marcos de formulación de políticas públicas. Sin embargo, su papel ha sido rechazado de plano y criminalizado por su ejercicio crítico. Si bien es cierto que no se puede desconocer la existencia de intereses de otras fuerzas políticas por acercarse al poder, este es el flujo normal de una democracia donde las fuerzas vivas deciden lo mejor para el buen vivir, según sus valores y proyectos de vida.

Para influenciar el proceso político, las ONG han promovido diversas estrategias, entre ellas pueden señalarse las siguientes: a) privilegiar la conformación

de las coaliciones sobre el trabajo atomizado y de visibilidad reducida; b) incorporar centros de pensamiento al interior de las universidades, lo cual legitima el discurso de crítica desde el saber académico y genera cierta percepción de imparcialidad; c) emplear las tecnologías de la comunicación como insumo para generar alianzas estratégicas y para divulgar información en tiempo real; d) nutrirse de buenas prácticas como lecciones aprendidas de otros procesos de innovación social en el nivel local, nacional, regional y universal; e) estimular canales de concertación institucional con el Gobierno a fin de resolver la crisis privilegiando el diálogo; f) promover el acercamiento con otras instancias gubernamentales como mediadoras para resolver la crisis; g) valorar las políticas asertivas del Gobierno como táctica para generar acercamientos aunque sea en clave de mínimos.

La apuesta del socialismo del siglo XXI es una utopía que requiere de la confluencia de fuerzas y saberes para garantizar los anhelados derechos económicos, sociales y culturales, pero su consecución requiere del equilibrio y la planificación de la economía, la política y la ética. Si una política no resiste el debate ético, debe ser repensada, puesto que ningún fin, ni siquiera el más altruista, justifica medios violentos para su consecución.

▲ Recomendaciones

Las recomendaciones que se proponen se presentan en tres niveles: 1) en relación con las herramientas de la comunicación, 2) en relación con el manejo de la comunicación y 3) en relación con los actores que participan en la contienda.

Frente al primer nivel propuesto, la herramienta clave para la comunicación efectiva es el diálogo. En nuestro criterio, este constituye un instrumento esencial para el óptimo desarrollo de una sociedad democrática; por ello, dentro de las recomendaciones que se proponen, este ocupa el primer lugar.

Así entonces, se precisa que los actores implicados en esta contienda político-institucional hagan uso de los canales de diálogo institucionales para encontrar mecanismos que les permitan salir de la crisis. Vale la pena resaltar que varias ONG de las consultadas en sus pronunciamientos se ponen a disposición del Gobierno para encontrar salidas consensuadas a la crisis.

El diálogo implica un ejercicio racional que, alejado de una emoción dominante, permite a una de las partes persuadir con la fuerza argumental a la que se ubica en orilla opuesta. Además, porque el Ejecutivo puede beneficiarse tanto del nivel de experticia que pueden tener las ONG como de los lazos de interacción creados con la comunidad, lo cual facilita la interacción con ciertos grupos humanos que a veces parecen inalcanzables para el Estado. Frente a los desacuerdos, que son inevitables, debe proseguir el camino a la negociación de los intereses en juego.

De esta manera, la oportunidad para salir de la crisis se abre por canales institucionales que, haciendo uso de la argumentación, permiten la exposición de puntos de vista de las ONG, con la finalidad de persuadir al Ejecutivo para la toma de decisiones y viceversa; es decir, que le permitan al Ejecutivo exponer sus razones y sus avances para satisfacer las demandas exigidas por los grupos de interés.

El segundo nivel se propone en relación con el manejo de la comunicación. Para ello se requiere la orientación de este ejercicio por la ética. Tanto el Gobierno como las ONG deben fundamentar su marco de actuación en principios como la imparcialidad, la no maleficencia, la objetividad, la cooperación, entre otros. Ambos actores han instrumentalizado la información para mediatizarla según sus intereses. Por ejemplo, las ONG han diseñado formas de presentar las estadísticas que inciden de manera perturbadora en la opinión de quien las lea, al mostrar datos que parecen más graves según la manera en que se presentan. Por ejemplo, presentar aumentos exponenciales en estadísticas sumando los meses de un año o sumando varios años con incrementos supremamente altos en una década que, sin desconocer que hay incrementos en algunos datos, distorsionan la realidad.

Por el lado del Gobierno, la manipulación que se realiza a través de los medios de comunicación institucionales ha puesto en entredicho el actuar de las ONG, al presentarlas como “enemigo interno” o “enemigo de la revolución”, lo cual genera intolerancia y sobre todo atenta contra una serie de derechos liberales como la libertad de expresión. Una sociedad democrática debe tener absoluto respeto por las libertades humanas como la de libre pensamiento y expresión y, para ello, debe garantizar su ejercicio dentro del marco del respeto. La oposición promueve equilibrio de poder y su descrédito afecta las subjetividades que

conforman la estructura social, puesto que se asume que el cuestionamiento es inapropiado, lo cual genera dinámicas de obediencia y sumisión que en vez de liberar una sociedad la disminuyen en su opción política.

Finalmente, en relación con los actores que participan en la contienda, se sugiere la invitación a terceros participantes que desde el rol de tercer Estado, de organismo multilateral u ONG transnacional, cooperen con los implicados en la identificación tanto de los puntos ciegos de la discusión, como en las opciones de propuesta para superar los obstáculos.

En este tipo de escenarios la valoración de “buenos o malos” es inocua. Lo que tenemos son formas de interpretar la realidad e intereses que requieren de la negociación para la superación de la crisis. Un tercero en el marco de las conversaciones puede ser útil porque, sin emoción, puede proponer caminos para encauzar la discusión.

Ambos actores, las ONG y el Gobierno, identificando algunos aspectos de interés y posibilitando su articulación, pueden acercarse a un punto óptimo de estabilización de la situación, puesto que ambos tienen capacidades, conceptuales y/o prácticas, con conocimiento de los territorios y/o de los grupos humanos, que con una acción coordinada pueden comenzar por ejes sectoriales a identificar rutas para la restauración de la democracia.

► Referencias

- ACNUR. (2018). *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*. Recuperado desde: <http://www.refworld.org.es/docid/5aa076f74.html>.
- Amnistía Internacional. (2016). *Venezuela: Las violaciones de derechos humanos cometidas por fuerzas de seguridad deben investigarse*. Recuperado desde: <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/venezuela-las-violaciones-de-derechos-humanos-cometidas-por-fuerzas-de-seguridad-deben-ser-investig/>.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2010). *Ley de Defensa de la Soberanía Política y la Autodeterminación Nacional*.
- Castillo Castillo, M. (2014). El rol de la democracia deliberativa y su ejercicio legítimo. *El Ágora USB*, (14)2, 473-486.
- El Pitazo. (25 de junio de 2018). *Provea denunció ante la ONU situación de migrantes venezolanos*. Recuperado desde: <https://youtu.be/8bGJlxLmdYg>.
- Enciclopedia jurídica OMEBA. (1964). Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina.
- Examen ONU Venezuela. (6 de junio de 2016). *125 ONG piden al Consejo de DDHH de la ONU solicitar a Maduro revoque Decreto de Estado de Excepción*. Recuperado desde: <http://www.examenonuvenezuela.com/pronunciamientos/125-venezuela-debe-revocar-el-decreto-de-emergencia-vigente>.
- Fischer, K. y Plehwe, D. (2013). Redes de think tanks e intelectuales de derecha en América Latina. *Nueva Sociedad*, 245, 70-86. Recuperado desde: <https://login.ezproxy.net.ucf.edu/login?auth=shibb&url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edo&AN=91670262&site=eds-live&scope=site>.
- Foro Penal Venezolano. (2014). *Infografía Foro Penal Venezolano contabiliza 2.396 detenciones por causas políticas*. Recuperado desde: <https://foropenal.com/2016/09/17/infografia%E2%94%82foro-penal-venezolano-contabiliza-2-396-detenciones-por-causas-politicas-en-2016/>.
- Keck M. E. y Sikkink K. (1998). *Activists beyond borders. Advocacy networks in international politics*. Ithaca, Nueva York: Cornell University Press.

- Mercosur. (2015). *Informe anual 2015*. Recuperado desde: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2016/01/Balanco_2015_final_web_baja.pdf.
- Menéndez del Llano, C. R. (2016). La ciudadanía digital. ¿Ágora aumentada o individualismo post-materialista? *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa*, (15)2, 15-24. Recuperado desde: http://dehesa.unex.es/bitstream/handle/10662/5741/1695-288X_15_2_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Muñoz Márquez, L. M. (2014). A vueltas con las ONG: perspectivas teóricas. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, (III)2, 277-298.
- Pacheco Antonio, J. e Hincapié Jiménez, S. (2015). Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos. Herramientas teóricas para su análisis. *Sociológica*, (30)85, 9-37. Recuperado desde: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-01732015000200001&script=sci_arttext&tlang=pt.
- OEA. (14 de septiembre de 2014). *CIDH manifiesta profunda preocupación por hechos de violencia en Venezuela y urge al Estado a garantizar una seguridad ciudadana democrática*. Recuperado desde: www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/013.asp.
- Pérez, T. (coord.) (2015). *La voz de la diáspora venezolana*. Madrid: Catarata.
- PROVEA. (1988). *Informe anual situación de los derechos humanos en Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-octubre-1988-septiembre-1989>.
- PROVEA. (2011). *Informe anual situación de los derechos humanos en Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-octubre-2010-septiembre-2011>.
- PROVEA. (2013). *Boletín internacional número 12*. Recuperado desde: <https://www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/02contexto-2.pdf>.
- PROVEA. (2014) *Organizaciones de DDHH presentaron el informe "Venezuela 2014: Protestas y derechos humanos"*. Recuperado desde: <http://www.derechos.org.ve/2014/06/10/organizaciones-de-ddhh-presentaron-el-informe-venezuela-2014-protestas-y-derechos-humanos/>.
- PROVEA. (2017). *Informe anual. De la rebelión popular al fraude electoral*. Recuperado desde: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2017>.



IV. Relaciones bilaterales y retos regionales frente a la crisis en Venezuela

Los impactos de la crisis venezolana en las relaciones con Brasil: diagnóstico y perspectivas en un contexto de cambios

Carolina Silva Pedroso¹ y João Carlos Jarochinski Silva²

▲ Introducción

Aunque comparten más de dos mil kilómetros de frontera, históricamente la relación de Brasil y Venezuela no se ha caracterizado por alianzas estratégicas, a excepción de casos puntuales. La intensificación del relacionamiento bilateral empieza a tener lugar a mediados de los años 1990, cuando la patria de Bolívar demuestra interés en ser parte del MERCOSUR. Con ese objetivo, como señala Modesto Emilio Guerrero (2012), el gobierno venezolano bajo la segunda presidencia de Rafael Caldera (1994-1998) se aproximó al vecino ofreciendo ventajas en términos del comercio petrolero.

Sin embargo, el acercamiento más concreto entre los dos países ocurrió cuando Hugo Chávez Frías y Luiz Inácio Lula da Silva fueron elegidos presidentes, respectivamente, en 1998 y en 2002 en Venezuela y Brasil. Simultáneamente, con

¹ Profesora y coordinadora de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad de Ribeirão Preto (UNAERP). Doctora en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP).

² Profesor adjunto de la Universidad Federal de Roraima (UFRR), adscrito al curso de Relaciones Internacionales y a la Maestría en Sociedad y Fronteras. Doctor en Ciencias Sociales con énfasis en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP).

diferencias de tono e intensidad, América Latina vivió la llamada “marea rosa” en la década de los años 2000, en la cual gran parte de los países eligieron presidentes que retóricamente han sido considerados de izquierda o progresistas en términos sociales y antineoliberales en la agenda económica.

Esa situación llevó a una configuración regional donde propuestas que buscaban más autonomía regional frente a los intereses estadounidenses pudieron ser llevadas a cabo. En ese sentido, la Venezuela de Chávez y el Brasil de Lula fueron protagonistas de la creación de nuevas configuraciones políticas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Vale señalar que la coyuntura económica de los años 2000 –con el *boom* del precio de los *commodities*– benefició a esos líderes que llegaron al poder en Latinoamérica con plataformas de justicia social y combate a las desigualdades. Los proyectos sociales desarrollados más específicamente por los gobiernos venezolano y brasileño en dicho contexto lograron sacar de la pobreza extrema millones de personas que, a su vez, han conformado una sólida base de apoyo electoral a sus mandatarios.

En los años de Lula da Silva (2003-2010), además de que Brasil impulsó la entrada de Venezuela en el MERCOSUR –lo que sólo se concretó en el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016)–, las relaciones políticas, económico-comerciales y estratégicas entre los dos países alcanzaron un nivel inédito hasta aquel entonces. El acercamiento fue inducido por los gobiernos, pero también involucraba grandes empresas privadas de Brasil, como la constructora Odebrecht.

Con la pérdida de intensidad en la relación bilateral durante los años Rousseff (2011-2016), la crisis venezolana que ya era una realidad desde 2013 pasó a ser tratada como un problema para la diplomacia brasileña, cuando hubo el cambio de gobierno frente a la ascensión de Michel Temer a la presidencia de Brasil. Así, el *impeachment* de la presidenta en el año 2016 y la consecuente salida del Partido dos Trabalhadores (PT) del poder ha tenido reflejos directos en la relación con Venezuela durante el gobierno de Nicolás Maduro.

Con el objetivo de comprender el impacto de la crisis venezolana en su relación con Brasil, el presente capítulo estará dividido de manera que presenta, en su primera parte, el auge de la relación bilateral durante los gobiernos petistas y,

después, compara el momento cuando el agravamiento de la crisis en Venezuela coincidió con el cambio en la coalición de fuerzas políticas en el país vecino.

Además, una de las consecuencias regionales más significativas de la crisis venezolana es el tema migratorio, que será abordado en una segunda parte de este trabajo, en la cual presentaremos el manejo de la llegada de miles de venezolanos al norte de Brasil –una de sus regiones más carentes social y económicamente– durante el gobierno de Temer. Al final, teniendo en cuenta las elecciones presidenciales de 2018 que consolidaron la victoria del “antipetista” Jair Bolsonaro, señalaremos algunas perspectivas posibles y recomendaciones acerca de la gestión de la crisis migratoria y del relacionamiento bilateral.

▲ La relación de Venezuela y Brasil durante el petismo (2003-2016)

El año de 2002 es importante no solamente por haber sido marcado por la elección de Lula da Silva en Brasil, sino porque representó el inicio de un proceso de inestabilidad política en Venezuela que resultó en una hegemonía chavista a partir de 2006 (Hetland, 2017). En abril de 2002, hubo un golpe de estado en contra de Hugo Chávez Frías, en el cual las principales fuerzas de oposición (partidos políticos, empresarios, sindicatos, medios e Iglesia católica) conspiraron contra el presidente y lograron sacarlo del poder por pocos días hasta que recuperara su posición (Maringoni, 2004; Uchoa, 2003).

El golpe fue condenado por la comunidad internacional, a excepción de los gobiernos de EE.UU. y España, y fue comparado por el presidente de Brasil de aquel momento, Fernando Henrique Cardoso, con los golpes militares que tuvieron lugar en América Latina en los años 1960 y 1970 (Estadão, 12 de abril de 2002). La diplomacia brasileña incluso consideró la posibilidad de excluir a Venezuela de las negociaciones de la IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), proyecto que posteriormente fue incorporado a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Una vez fracasado el intento de golpe de Estado, la oposición venezolana siguió con sus planes de desestabilización política a través de un paro petrolero entre diciembre de 2002 y enero de 2003. La empresa Petróleos de Venezuela S.A.

(PDVSA), aunque fuera estatal, tenía autonomía de gestión e impulsó el paro en la producción de la principal fuente de renta del país. En ese momento, Brasil estaba pasando por la transición política porque Lula da Silva ya había sido elegido. El gobierno venezolano pudo contar con el suministro de gasolina a Brasil bajo Fernando Henrique, mientras Lula articulaba con su futuro asesor de asuntos internacionales, Marco Aurélio Garcia, la mediación de la crisis política en el país vecino.

Por iniciativa de la diplomacia brasileña se creó el grupo “Países Amigos de Venezuela” para manejar la mediación política entre gobierno y oposición. Su composición envolvía un cálculo político necesario para que la conciliación funcionara: Brasil y Chile tenían gobiernos que rechazaron el golpe de 2002; España y EE.UU. tenían posiciones que les acercaban a la oposición venezolana; México y Portugal, actores de fuera de Suramérica considerados “neutrales” (Maringoni, 2004, 2009; Uchoa, 2003).

Ese episodio es ilustrativo porque demuestra que a pesar de las diferencias ideológicas entre Fernando Henrique y Lula da Silva, ambos colaboraron con el gobierno de Chávez durante la crisis política y económica de 2002. Además, fue una primera señal de que Lula da Silva estaba dispuesto a evitar un escenario de inestabilidad política en la vecindad, como señaló en su discurso de posesión: “la principal prioridad de política exterior durante mi gobierno será la construcción de una América del Sur políticamente estable, próspera y unida, con base en ideales democráticos y de justicia social”³ (*Folha de São Paulo*, 1 de enero de 2003, traducción de los autores).

En consonancia con los objetivos expuestos en su discurso, Lula da Silva fue un entusiasta de la entrada de Venezuela en el MERCOSUR. Desde el punto de vista meramente comercial, las ventajas eran evidentes: mientras el Cono Sur ya representaba un importante exportador de productos a Venezuela, el país de Chávez se consolidaba como un proveedor de petróleo y sus derivados a los vecinos suramericanos. El potencial energético de ese socio comercial era el gran atractivo para añadir a Venezuela en el bloque, a pesar de la radicalidad de su mandatario (Romero, 2008).

³ “A maior prioridade de política externa durante meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social”.

Para Brasil, la liberalización de los mercados venezolanos sería extremadamente lucrativa para sus empresas productoras de bienes de consumo, de acuerdo con el amplio estudio hecho por Sennes y Barbosa (2007). Aun así parte del empresariado brasileño tenía reservas acerca de la adhesión de Venezuela en el bloque –sobre todo por cuenta de las posiciones radicales de Chávez– y esa situación se reflejaba en el Congreso del país, que tardó en aprobar la propuesta de aceptar el nuevo miembro de MERCOSUR.

Eso significa que un tema que originalmente estaba suscrito a la lógica comercial había sido influenciado por temores relacionados con la radicalización del proceso político venezolano, lo que demandó del gobierno Lula un esfuerzo de convencimiento atípico en cuestiones de política exterior (Guerrero, 2012; Vieira de Oliveira, 2010). La adhesión al MERCOSUR fue completada durante la presidencia de Rousseff, en 2012, cuando Paraguay –el último miembro que todavía no había logrado la aprobación de su Legislativo a la demanda venezolana– fue suspendido (Amaral Junior, 2013).

Sin embargo, más allá de la polémica incorporación venezolana al MERCOSUR, la relación comercial con Brasil durante los gobiernos petistas fue resultado de movimientos de acercamiento anteriores. Como señala Guerrero (2012, p. 119), entre 1994 y 1999 fueron identificados los puntos prioritarios de la acción bilateral por parte de Venezuela: exploración de petróleo y gas en los dos países de manera cooperativa; construcción de refinerías; inversiones en el potencial hidroeléctrico en la frontera (estado de Roraima); acuerdos de compra y venta de hidrocarburos; distribución de combustibles en el mercado brasileño.

De 1999 a 2002, ya con Chávez en la presidencia, la llamada “aproximación estratégica” fue firmada con Fernando Henrique Cardoso y profundizada a partir de 2003 con Lula da Silva. De acuerdo al Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil (MDIC, 2015), entre 1999 y 2012 –o sea, antes de la incorporación de Venezuela al MERCOSUR– los volúmenes negociados con Brasil ya se habían cuadruplicado.

Las importaciones brasileñas de Venezuela crecieron, pero se quedaron limitadas a productos relacionados con los recursos minerales⁴. Por otro lado, la pauta exportadora de Brasil se incrementó no solamente en términos numéricos,

⁴ Combustibles, aceites y ceras animales, productos químicos y plásticos.

sino también en diversidad de productos⁵, lo cual produjo que la balanza comercial fuese constantemente positiva al país de Lula da Silva. En 2002, el saldo positivo de Brasil en el intercambio comercial con Venezuela era de USD 13,1 mil millones y alcanzó USD 19,3 mil millones en 2012, con auge en 2006 de USD 46,4 mil millones (MDIC, 2015).

Luciano Wexell Severo (11 de agosto de 2013) presenta más datos acerca del comercio bilateral, señalando que:

Ya no es novedoso afirmar que las economías de Brasil y Venezuela profundizaron sus lazos de conexión durante los gobiernos de Lula y Chávez. El comercio binacional fue ampliado en más de ocho veces, saltando de USD 880 millones en 2003 a USD 6,3 mil millones en 2012. En el mismo periodo, las ventas brasileñas hacia el país vecino aumentaron de USD 600 millones a USD 5 mil millones. Las compras, de USD 275 millones a USD 1,3 mil millones. La asimetría del comercio presentó considerable reducción. En 2007, por cada dólar importado Brasil exportó 13,7 hacia Venezuela. En 2012, gracias a los esfuerzos políticos y de inteligencia comercial, se intensificaron las compras brasileñas y esta relación cayó a cuatro. [Traducción de los autores]⁶

Los números ilustran la creciente importancia estratégica de Venezuela para Brasil. En los años del gobierno de Lula da Silva, el vecino del norte se convirtió en un aliado regional relevante. A su vez, para Venezuela la alianza fue indispensable no solo porque Brasil era su tercer socio comercial, sino sobre todo porque era uno de sus mayores proveedores de alimentos –cuestión crucial para el país– (Silva Pedroso, 2015).

Basado en un capitalismo fuertemente influenciado por el rol estatal, Lula da Silva mantuvo la característica histórica de manejar la economía bajo un “Estado empresario”, cuya directriz consistía en la elección de las empresas más competitivas del país para que tuvieran sus actividades internacionalizadas con apoyo

⁵ Animales vivos y productos del reino animal, productos de origen vegetal, alimentos, minerales, productos químicos, textiles, maquinaria, etcétera.

⁶ “Já não é novidade afirmar que as economias do Brasil e da Venezuela aprofundaram seus laços de conexão durante os governos de Lula e de Chávez. O comércio binacional foi ampliado em mais de oito vezes, saltando de US\$ 880 milhões em 2003 para US\$ 6,3 bilhões em 2012. No mesmo período, as vendas brasileiras para o país vizinho aumentaram de US\$ 600 milhões para US\$ 5 bilhões. As compras, de US\$ 275 milhões para US\$ 1,3 bilhão. A assimetria do comércio apresentou considerável redução. Em 2007, para cada dólar importado o Brasil exportou 13,7 para a Venezuela. Em 2012, gracias a esforços políticos y de inteligencia comercial, intensificaram-se as compras brasileiras e esta relação caiu para quatro”.

financiero del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) (Tautz *et al.*, 2010).

El BNDES financió la actividad de grandes empresas brasileñas en Venezuela, especialmente a partir de 2009, cuando el presidente petista dedicó un aporte financiero de más de USD 4 mil millones para que esas corporaciones actuasen en el país vecino en sectores como metalurgia, exploración del petróleo, petroquímica, automotriz, viviendas, construcción del metro de Caracas por Odebrecht, entre otros (Guerrero, 2012, pp. 209-210).

Además, en el rol de iniciativas para el acercamiento económico entre los países, al final del gobierno Lula fue instalada en Caracas una oficina del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), con el objetivo de profundizar la cooperación bilateral. La misión del IPEA en Venezuela ha producido muchos reportes, estudios e investigaciones acerca de la viabilidad de nuevos proyectos conjuntos (Barros, 2013). Pedro Barros, que era el jefe de IPEA en Caracas, explica que la intención de la oficina allí era:

Asesorar a la administración pública venezolana en políticas públicas; organizar cursos de formación en políticas públicas y planeamiento; organizar estudios y seminarios para impulsar la integración entre el norte de Brasil y el sur de Venezuela; estudiar el desarrollo de cadenas productivas asociadas a la actividad petrolera. (Barros, 2013, pp. 247-248)
[Traducción de los autores]⁷

Esas últimas iniciativas –el financiamiento de empresas brasileñas y la implantación de la oficina de IPEA– ocurrieron durante la transición de gobierno para la presidencia de Dilma Rousseff, también del PT. Así, la sucesora de Lula heredó una situación inédita en términos de la relación bilateral con Venezuela: ese era el país que más tenía instituciones brasileñas en su territorio fuera de Brasil.

Además del IPEA y de las representaciones diplomáticas, del Ejército, la Marina y las Fuerzas Aéreas, estaban en el país vecino instituciones como Petrobras (estatal de petróleo), la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN), la Policía Federal, el Banco de Brasil, la Caja Económica Federal y la Empresa Brasileña

⁷ “Assessorar a administração pública venezolana em políticas públicas; organizar cursos de formação em políticas públicas e planejamento; organizar estudos e seminários para impulsionar a integração entre o norte do Brasil e o sul da Venezuela; estudar o desenvolvimento de cadeias produtivas associadas à atividade petrolífera”.

de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) (Barros, 2013). Con EMBRAPA la relación es aún más estratégica si se tienen en cuenta las limitaciones de una economía petrolera como la venezolana, en la cual los sectores productivos no petroleros se atrofian y ello genera un problema de soberanía alimentaria.

En ese sentido, Brasil vislumbró que mientras Venezuela crecía económicamente y, por lo tanto, tenía un mercado consumidor ascendente, sería necesario proveer alimentos suficientes para la población que recién salía de la pobreza. Así, la cooperación establecida con EMBRAPA desde 2005 estaba dedicada a mejorar la situación agrícola del vecino (Hitner y Carlotto, 2014). Sin embargo, la crisis que dominó la situación venezolana poco tiempo después demostró que esos esfuerzos no han sido suficientes para solucionar el tema de la soberanía alimentaria.

Desde 2011 hasta su *impeachment* en 2016, Dilma Rousseff mantuvo los lineamientos estratégicos de la política exterior de Lula hacia Venezuela, pero con un cambio de forma en términos de la intensidad de esa política. De manera más general, la diplomacia de Brasil bajo Rousseff fue de bajo perfil, sea porque la coyuntura externa e interna era menos favorable a un papel más protagónico de Brasil, o porque la presidenta tenía menos afinidad con los temas de política internacional y se dedicó a cuestiones de política interna.

Sucintamente la relevancia de la alianza económico-comercial entre Venezuela y Brasil en los gobiernos petistas fue demostrada por los números del comercio bilateral y por la presencia de empresas estatales y privadas en suelo venezolano. El énfasis en la relación con el vecino, que desde la década de 1990 era creciente, ganó un sentido más estratégico durante los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff.

A partir de ese breve panorama histórico de la importancia de Venezuela para Brasil, presentaremos lo que ha pasado con esa alianza cuando el presidente Michel Temer asumió la presidencia en un escenario pos-*impeachment*. Es importante señalar que además del cambio político en Brasil, Venezuela también vivió profundas transformaciones políticas, económicas y sociales a partir de 2014 que culminaron en una crisis migratoria.

Presentaremos el cambio de posición del gobierno brasileño hacia Venezuela y cómo ha manejado la llegada de inmigrantes venezolanos en la frontera con el estado de Roraima, al norte del país. Finalmente, plantearemos las perspectivas

de esa relación bilateral considerando el activo diplomático que tiene Brasil en términos de resolución de crisis y los cambios internos que han marcado en 2018 a los dos países.

▲ Un balance de las relaciones bilaterales y perspectivas frente a un nuevo escenario

De la misma manera que la coyuntura de la primera década del siglo XXI ha permitido la ascensión de gobiernos con pautas sociales y regionales afines, la segunda década del siglo representó un cambio de contexto que también ha impactado en la configuración del poder en América Latina. Especialmente a partir de 2013, la bonanza económica de los años anteriores daba muestras de debilitamiento, lo que, a su vez, fue el principal motor de agitaciones populares en contra de los gobiernos que ya llevaban diez años en el poder.

En Venezuela, además de las primeras señales de la crisis económica, otro hecho fue fundamental para cambiar los ánimos del país en 2013: la muerte de Hugo Chávez y las elecciones que confirmaron a su heredero, Nicolás Maduro, como nuevo presidente. El no reconocimiento del resultado por parte de la oposición liderada por Henrique Capriles, que generó un grave clima de inestabilidad política, y una situación económica en deterioro han sido una combinación explosiva en el país con las mayores reservas de petróleo del mundo.

En Brasil, la economía en descenso y la creciente polarización política eran los principales retos de la presidenta Dilma Rousseff en el mismo momento cuando la crisis en Venezuela empeoraba. Esa coyuntura más adversa en los dos países no ha resultado en un cambio inmediato en las intensas relaciones comerciales entre ellos, como destaca Wexell Severo (2013). Según datos del MDIC (2017), las exportaciones brasileñas hacia Venezuela pasaron de USD 1,9 mil millones en 2012 a USD 1,7 mil millones en 2013 y USD 1,6 mil millones en 2014.

En 2015, ya bajo una profunda crisis política, Dilma Rousseff enfrentó un proceso de *impeachment* que llevó a su salida de la presidencia en 2016. Durante los meses de tensión política entre gobierno y oposición, la crisis en Venezuela fue utilizada políticamente por los detractores de la presidenta, que de manera paralela a la diplomacia oficial del país, empezaron a posicionarse favorablemente a la oposición antichavista.

Uno de los episodios más emblemáticos de ese momento fue el viaje de una comitiva de senadores opositores a Dilma a Caracas, en junio de 2015. Liderados por Aécio Neves –senador del mismo partido del exmandatario Fernando Henrique Cardoso (PSDB) y candidato perdedor de las elecciones presidenciales de 2014–, los políticos brasileños buscaban solidarizarse con sus pares venezolanos, que acusaban a Nicolás Maduro de persecución. Impedidos de encontrarse con la oposición venezolana, la situación generó un profundo malestar diplomático entre los dos países.

En términos políticos, el escenario venezolano preocupaba al vecino, en especial por la debilidad democrática que caracterizaba la dificultad de diálogo entre gobierno y oposición. Además, la represión violenta a los movimientos callejeros y el encarcelamiento de opositores constreñían la histórica conducta brasileña de rechazo a violaciones de derechos humanos, aunque estuviera amparada por la perspectiva de no injerencia en asuntos internos. Con el fin de mantener su coherencia diplomática y, al mismo tiempo, no enajenarse de un socio importante, el canciller Mauro Vieira planteaba que la única salida posible para la crisis venezolana era democrática y defendía la realización de elecciones lo más pronto posible (Salomão, 7 de mayo de 2015).

En diciembre de 2015 se celebraron elecciones parlamentarias en Venezuela, donde los opositores del gobierno lograron la mayoría de escaños en la Asamblea Nacional. No obstante la expectativa de Brasil, la disputa política se tornó aún más feroz y profundizó la ya dramática crisis venezolana. Con el dominio del Legislativo, el antichavismo creó barreras al poder de Maduro que, a su vez, utilizó su influencia sobre el Judicial para desafiar y paralizar las acciones de la oposición en la Asamblea Nacional.

El hecho que efectivamente fue un punto de inflexión en las relaciones fue el *impeachment*, en agosto de 2016. En términos diplomáticos, Michel Temer promovió un cambio en el Ministerio de las Relaciones Exteriores, nombrando al senador José Serra, correligionario de Neves, para la Cancillería. En su primer mes en el comando del Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil, Serra declaró acerca de Venezuela:

Nos gustaría asegurar que el Gobierno brasileño apoya iniciativas constructivas que tengan por objetivo la promoción de un entendimiento entre el actual gobierno venezolano y la oposición.

Como país vecino, amigo y solidario de la nación venezolana, Brasil está listo a contribuir en la búsqueda de ese entendimiento y a colaborar para la atención de las carencias más críticas que afectan a la población del país vecino. Estamos dispuestos a donar medicinas básicas producidas por nuestros laboratorios públicos, entregándolas a organizaciones internacionales humanitarias que puedan promover su distribución. (Serra, 6 de junio de 2016) [Traducción de los autores]⁸

El mantenimiento de la cautela tradicional de la diplomacia brasileña, sin embargo, no significó que la relación bilateral haya continuado cordial. El gobierno de Venezuela no reconoció la legitimidad de Michel Temer al considerar el *impeachment* como un “golpe blanco” –narrativa que era transmitida por PT y sus aliados para justificar la derroca de Rousseff–.

Más allá de una tensión política entre los dos países, 2016 también representó la caída más significativa del comercio entre ellos. Según datos del Ministerio de Desarrollo Industrial y del Comercio (MDIC, 2017), las exportaciones brasileñas llegaron a USD 0,4 mil millones, USD 0,7 mil millones menos que el año anterior. En 2017 las cifras de exportaciones de Brasil hacia Venezuela fueron de USD 0,2 mil millones, lo cual hizo que el vecino se convirtiera en el menor mercado para Brasil en Sudamérica (Agustini y Fagundes, 18 de junio de 2017).

La disminución del flujo comercial desde Brasil está relacionada con el empeoramiento de la situación económica de Venezuela, en especial por cuenta de la dificultad de liquidez y de acceso a crédito del Gobierno de Maduro. Con Brasil, al final de 2017 la deuda era de USD 262,5 millones (Paraguassu, 13 de noviembre de 2017). Las crecientes debilidades económicas del vecino tuvieron lugar al mismo tiempo en que José Serra fue substituido por su correligionario Aloysio Nunes. El nuevo canciller fue parte de la comitiva de senadores que fue a Caracas en 2015 y ha sido un activo vocero de la oposición venezolana en el Legislativo brasileño.

Bajo Nunes, Brasil fortaleció la alianza política con Argentina, que desde 2016 era comandada por Mauricio Macri –conocido por sus posiciones críticas a

⁸ “Queremos assegurar que o Governo brasileiro apoia iniciativas construtivas que visem a promover um entendimento entre o atual governo venezuelano e a oposição.

“Como país vizinho, amigo e solidário da nação venezolana, o Brasil está pronto a contribuir na busca desse entendimento e a colaborar para o atendimento das carencias más críticas que afetam a população do país vizinho. Estamos dispostos a doar medicamentos básicos produzidos por nossos laboratórios públicos, entregando-os a organizações internacionais humanitárias que possam promover sua distribuição”.

Maduro y que significaron una ruptura de la relación estratégica de su país con Venezuela durante el kirchnerismo (2003-2015)–. Esos dos países han sido fundamentales para la suspensión de Venezuela en el MERCOSUR con la justificación de que el socio no cumplía con las condiciones democráticas.

Así, gradualmente la posición de Brasil hacia Venezuela ha cambiado hasta llegar al punto de no reconocer a su vecino como una democracia, denunciando las violaciones a los derechos humanos protagonizadas por el gobierno de Maduro en contra de sus detractores. No obstante la defensa de esos principios haga parte de la tradición diplomática brasileña, la llegada de miles de inmigrantes venezolanos en su territorio representaba una situación inédita en la cual el país se veía confrontado, por primera vez, con su discurso diplomático de defensa de los derechos humanos.

▲ **Frontera e inmigración: el desafío de Brasil frente a la llegada de los venezolanos**

El intenso flujo de venezolanos no solamente hacia Brasil sino a otros países latinoamericanos, es uno de los elementos más llamativos y concretos de la crisis en Venezuela, sobre todo porque requiere una reflexión acerca de la manera de manejar esa situación por parte de los países receptores. Además del país gobernado por Temer, Colombia, Perú, Ecuador, Argentina y Chile, también enfrentan el reto de reaccionar frente a un fenómeno aparentemente inédito, una vez que Venezuela ha sido un país que históricamente recibe inmigrantes y no lo contrario.

Es importante señalar que el movimiento de salida de los venezolanos es un fenómeno que remonta a la década de 1980, evidentemente en números inferiores a los actuales, pero ya establecidos bajo el prisma de la fuga de un escenario de crisis económica en el país. La primera fase de inmigración venezolana fue caracterizada por la salida de profesionales altamente cualificados (Vargas Ribas, 2018).

La configuración de las salidas permaneció durante los años 1990 y se ha convertido en un movimiento más plural durante el gobierno Chávez, cuando se verifica que profesionales y técnicos –muchos de ellos vinculados al sector petroero– y jóvenes cualificados protagonizaron la movilidad internacional. Otro punto

sensible en ese periodo fue el aumento de solicitudes de refugio por parte de venezolanos, lo que está relacionado al hecho de que ha habido migraciones forzadas a consecuencia de tensiones y disputas políticas (Vargas Ribas, 2018).

Se verifica, por lo tanto, que el movimiento de salida de venezolanos de su país no es inédito, sin embargo, los números y la pluralidad de grupos participando de ese flujo lo son. La expresividad en términos numéricos de ese movimiento es significativa no solo en la historia venezolana, sino para todo el contexto regional, ya que hoy es una de las movilidades más intensas del mundo.

En relación a Brasil, con el agravamiento de la crisis venezolana, el país vecino pasó a recibir desde 2015 un inédito contingente de personas oriundas de Venezuela. Desde entonces, el flujo viene aumentando y llegó a sus números más significativos en 2018. La mayor parte de los venezolanos entra en el territorio brasileño por la frontera entre los dos países, al norte de Brasil. Se trata de una zona de baja densidad demográfica, con servicios públicos de mala calidad, con dificultades de integración con el resto del territorio nacional, y alejada de las capitales brasileña y venezolana. Es importante destacar que, desde el lado brasileño, no hay opción de carreteras que lleven hacia el centro político y a las zonas económicamente más abastadas del país, lo que hace que las alternativas de transporte para salir de la región fronteriza sean costosas y con una oferta debajo de las necesidades (Jarochinski Silva, 2018).

Roraima, donde los dos países comparten una estructura de conexión –lo que explica el hecho de que ese estado brasileño se haya convertido en la puerta de entrada para los venezolanos–, presenta un proceso de ocupación y desarrollo vinculados a la búsqueda del Estado por garantizar su dominio sobre ese territorio, sobre todo a través de la presencia de las Fuerzas Armadas. Dicho proceso fue exitoso en el sentido de garantizar el control de Brasil sobre esa localidad. Sin embargo, no ha sido suficiente –lo que también ha pasado con la gran parte de las fronteras brasileñas– para superar el predominio de un sesgo securitario del discurso y de las acciones, al mismo tiempo en que la capacidad de atracción de personas e inversiones es diminuta. Así, Roraima sigue como una localidad de baja actividad económica, cuyas mejores posiciones profesionales están vinculadas al poder público.

En el contexto de la crisis de migrantes venezolanos, la mayoría de ellos solo están recurriendo a la migración a Roraima porque la situación de su país les ha

obligado a salir y no por la capacidad atractiva de ese estado brasileño. Hay una dinámica migratoria de tipo forzado en que a pesar de que muchos inmigrantes tengan interés en mejorar su condición de vida en términos económicos, la movilidad sólo tiene lugar por la falta de opciones en Venezuela, donde viven una situación de riesgo para subsistencia.

A pesar de ser un movimiento forzado, para muchos de esos migrantes la posibilidad del reconocimiento como refugiados no parece ser evidente. Dentro de las hipótesis clásicas, muchos no lograron comprobar la persecución o el fundado temor de persecución en su territorio de origen, aunque no haya dudas de que la manera como el actual gobierno venezolano actúa es generadora de persecución. Por lo tanto, hay personas que son refugiadas, pero tal realidad no alcanzaría las condiciones de generar un volumen de perseguidos tan expresivo en comparación con los datos relativos al flujo migratorio.

La posibilidad más plausible para el reconocimiento de esas personas como refugiadas sería la aplicación de la hipótesis que los reconoce en función de la grave y generalizada violación de los derechos humanos en Venezuela. Aunque esa sea la realidad venezolana, tal hipótesis no se está teniendo en cuenta por el Comité Brasileño (CONARE) que analiza las solicitudes de refugio.

En ese sentido, Brasil ha preferido encuadrar el flujo bajo las hipótesis legales vinculadas a su legislación migratoria, clasificando a los venezolanos como personas de interés (de acuerdo a la clasificación del ACNUR) porque no se aplica la legislación de refugio, pero se crean los encuadramientos legales dentro de las posibilidades de la legislación migratoria de cada país. Dicha opción no proporciona a esos venezolanos las mismas garantías a las cuales los refugiados tienen derecho.

Es importante señalar que el flujo más intenso de entrada en Brasil por los venezolanos fue regulado por dos leyes migratorias. La primera fue la Ley 6815 de 1980, conocida como Estatuto del Extranjero, que estaba vigente hasta noviembre de 2017, cuando fue modificada por la Ley 13445. Se debe mencionar que la nueva ley alteró sensiblemente el paradigma regulador de las migraciones internacionales en Brasil, dejando atrás un sesgo securitario para adoptar uno basado en los derechos humanos para lidiar con el flujo de los venezolanos.

En términos de regularización de esos inmigrantes hubo pocos cambios, porque bajo la ley anterior el Consejo Nacional de Inmigración (CNIg) promulgó una resolución para posibilitar la regularización de los venezolanos en el territorio brasileño, la cual, en tesis, no era específica para los venezolanos, pero que fue creada de forma evidente para atender y regularizar ese flujo migratorio (Jarochinski Silva, 2018). Esa resolución fue sustituida por la Ordenanza Interministerial nº 9 de 2018, que fue mejor redactada y facilitó la regularización de los venezolanos al disminuir algunas exigencias. Sin embargo, eso no significó la modificación en el sentido de cómo el movimiento migratorio de los venezolanos es visto por Brasil, pues demostró que los parámetros ofertados por la nueva ley no fueron insertados.

La opción por continuidad en la forma de enmarcar ese flujo ha hecho que los significativos avances introducidos por la nueva ley –tales como la acogida humanitaria, además de otras construcciones regulatorias pautadas en diversos instrumentos de derechos humanos– no fuesen aplicados a los casos concretos. La consecuencia es que sigue siendo ventajosa la solicitud de refugio para muchos de los venezolanos en términos de estrategia migratoria, porque la solicitud es un procedimiento sencillo, fácil de ser obtenido y el tiempo de espera para el juicio por el CONARE ha sido mayor que la regularización ofrecida por la Ordenanza Interministerial nº 9, que es de dos años, lo cual hace que el número de solicitudes de refugio continúe siendo significativo.

Otro aspecto evidente es la dificultad por parte del Estado brasileño de categorizar y reglamentar los llamados flujos migratorios mixtos, es decir, movimientos migratorios en los que están presentes inmigrantes de variados tipos y refugiados. En estas situaciones, las autoridades tienen dificultades para garantizar la aplicación de las protecciones y garantías consagradas en la ley y en los instrumentos internacionales de los cuales el país es signatario, pues, a pesar de la positiva búsqueda por la plena regularización de los inmigrantes que ha sido realizada por Brasil, hay garantías y avances que no se han garantizado en este contexto (Jarochinski Silva *et al.*, 2017). La demora en la respuesta sobre la solicitud hace que los solicitantes queden en una situación inestable, pues no pueden tener una previsión de cuándo se analizará su solicitud, además de que tal situación aumenta la dificultad de esas personas en la cuestión del acceso a los derechos.

Brasil ha optado por una amplia regularización, lo que es una acción positiva, pero sin conferir las protecciones específicas que las legislaciones relativas al refugio y la migración ofrecen, lo que ha llevado a un escenario en el que se ofrece el permiso de entrada y permanencia en el territorio brasileño, pero poco se cuida de las vulnerabilidades específicas de esa población. Además, casi nada se hace en términos de integración, la cual debe suponer la garantía de derechos, muchos de los cuales se describen constitucionalmente.

El caso de los venezolanos en Brasil ha sido bastante ejemplar –infotunadamente– en la no aseguración de los derechos de esos migrantes y solicitantes de refugio. En Roraima, autoridades estatales y municipales los culpan por el “colapso” de los servicios públicos en el ámbito de esas esferas y así intentan desvincularse de las responsabilidades sobre la mala calidad de esos servicios. Dichas autoridades también sugieren, aunque no explícitamente, que los migrantes no tienen derecho a usar esos servicios, los cuales son descritos en la legislación brasileña como de competencia de esas esferas. Ese tipo de argumentación es lo que convenimos llamar xenofobia institucional.

Además, al hacer ese tipo de discursos, las autoridades regionales cobran de la esfera federal la responsabilidad por la resolución de todas las cuestiones relativas a esos inmigrantes. Ello es problemático, ya que desde la estructura federal de Brasil hay un distanciamiento entre el poder central y su capilaridad en los términos de la prestación de esos derechos más básicos. Es decir, su actuación en el sentido de prestar esos servicios “en la punta” es bastante pequeña, porque el poder federal repasa recursos a los estados y municipios para que éstos realicen la atención.

En virtud de ese tipo de presión, el gobierno federal brasileño a partir de 2018 estableció una serie de acciones, entre las que se destacan: el refugio y la alimentación a los inmigrantes, principalmente los que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad; acciones de gestión del flujo en la frontera de Brasil con Venezuela; e internalización. Para realizar tales acciones, esa esfera tuvo que consolidar su presencia en ese territorio, lo que sólo ha sido posible con el empleo de las Fuerzas Armadas, principalmente el Ejército.

Los aparatos de defensa fueron los responsables por el montaje de la estructura, además de organizar las diversas actividades de esa acogida, así como ofrecen apoyo logístico a otras acciones. La principal justificación para esa opción

por las Fuerzas Armadas como actores importantes en la respuesta tardía ofrecida por Brasil al flujo de venezolanos deriva de la ausencia de órganos civiles con capacidad de acción en el espacio fronterizo, principalmente en una región perteneciente a la llamada Amazonía Legal, la cual confirma la información de que los servicios públicos siempre han sido muy insuficientes e inadecuados allí.

Además de constatar la realidad, no se puede dejar de ponderar que eso también representa una visión que considera al movimiento migratorio de personas venidas del exterior una amenaza o un fenómeno que aporta riesgo, por lo que requiere la presencia de los órganos de defensa para su gestión y protección, sobre todo cuando tal flujo está compuesto por personas oriundas de Venezuela, país que es visto como un factor de amenaza a la seguridad regional.

La militarización de las acciones de acogida, en las que reconocemos el importante mérito de retirar a los inmigrantes de una condición de mendicidad y de extrema vulnerabilidad en la cual muchos se encontraban, no ocurre para privilegiar un enfoque pautado en la integración de esos inmigrantes, pues posee un sesgo temporal limitado, lo que es correcto en un contexto de crisis humanitaria. Sin embargo, tales acciones no han sido acompañadas por otras complementarias para que esa situación temporal no se haga permanente, así como no ofrecieron la mejora de la capacidad de los equipamientos públicos en la región.

Como ya fue señalado, el gobierno brasileño ha invertido en la interiorización, es decir, en el desplazamiento asistido de esos inmigrantes para otras partes del país. No obstante, eso no ha significado un ofrecimiento de mayor espacio para la participación más efectiva de la sociedad civil y del empresariado, actores fundamentales para la integración de esa población al nuevo país y para su inserción formal en el mercado de trabajo.

De esa forma, aunque sea posible reconocer que Brasil haya realizado diversas acciones relacionadas al flujo migratorio desde Venezuela, no se puede dejar de señalar que aún queda mucho que hacer. Las acciones pendientes deben ser realizadas a partir de los preceptos que el propio Estado brasileño ha establecido como obligatorios, lo que exigirá mayor planificación y aceptación de que los flujos de inmigrantes y refugiados son parte de la dinámica mundial y, por ende, nacional en el actual contexto histórico, además de ser, posiblemente,

irreversibles a corto y mediano plazos. Tal perspectiva no parece muy evidente, ya que las acciones adoptadas han sido reactivas, con significativo grado de improvisación y, muchas veces, reforzando la idea de que los inmigrantes y refugiados deben regresar a los lugares de donde vinieron.

▲ Perspectivas y recomendaciones acerca del rol de Brasil para una salida política y pacífica a la crisis venezolana y el manejo del flujo inmigratorio

Con los cambios políticos en Brasil pos-*impeachment* y la concomitante radicalización del gobierno de Maduro en contra de la disidencia chavista y de la oposición antichavista, se ha creado un escenario opuesto a lo que permitió la estabilización política de Venezuela en 2002. Como hemos visto, el rol de Brasil como mediador confiable y capaz de articular actores distintos en favor de la solución pacífica de la crisis interna en el país vecino después del golpe de 2002 ha sido fundamental para una salida negociada entre chavismo y antichavismo.

La controvertida llegada de Michel Temer al poder perjudicó las relaciones político-diplomáticas entre los dos países, además de haber coincidido con el deterioro del comercio entre ellos, frente el empeoramiento de la situación económica de Venezuela. En un contexto de dificultades internas en los dos países, el nombramiento de cancilleres ideológicamente alineados a la oposición venezolana, sobre todo Aloysio Nunes, sirvió para que Brasil dejara de tener las condiciones diplomáticas de presentarse como un mediador confiable ante el gobierno de Maduro.

Durante la campaña presidencial de 2018, el tema de la crisis en Venezuela fue políticamente instrumentalizado para corroborar el sentimiento “antipetista” de parte significativa de la población brasileña. Aunque el candidato del Partido de los Trabajadores, Fernando Haddad, haya sido más enfático en su análisis acerca del país vecino en términos de su debilitamiento democrático, eso no ha sido suficiente para distanciar la imagen de su partido al régimen de Hugo Chávez y de Nicolás Maduro.

El resultado final, que consagró la victoria de Jair Bolsonaro, ha demostrado la debilidad política del petismo y, consecuentemente, la ascensión de una fuerza

de extrema derecha al poder en Brasil. Su partido, Partido Social Liberal (PSL), que hasta entonces era minoritario en el Legislativo del país, ha logrado convertirse en la segunda bancada más grande de la Cámara de los Diputados. En términos de política exterior, el candidato ganador ha hecho fuertes críticas a los regímenes considerados de izquierda y ha representado una posición anacrónica de anticomunismo.

Coherentemente con su plataforma electoral, Bolsonaro anunció para la Cancillería el nombre de Ernesto Araújo, que aunque sea parte del cuerpo burocrático de la diplomacia brasileña, tiene posiciones más radicalizadas acerca de la política internacional. Sus declaraciones demuestran que está alineado al presidente electo en su crítica a la izquierda, al llamado “marxismo cultural” y a los regímenes identificados como comunistas o socialistas. Por lo tanto, si Brasil empieza a adoptar una política exterior ideológica de derecha puede crear aún más animosidades con el gobierno de Maduro y alcanzar un nivel de enemistad sin precedentes entre los países.

En relación a la inmigración de venezolanos a Brasil, el presidente electo siempre ha tenido un discurso que se ha caracterizado por detestar a los inmigrantes y refugiados, utilizando palabras de connotación bastante negativa acerca de esas personas. Sin embargo, como las Fuerzas Armadas están directamente involucradas en las acciones de acogida, el escenario apunta a una probable continuidad de las medidas tomadas, sobre todo cuando se verifican los valores recibidos para la ejecución de esas acciones y el enorme “laboratorio” que esa realidad ofrece para que las FF.AA. actualicen y cambien sus protocolos y participación en temas fundamentales para el Estado brasileño.

Las acciones adoptadas en Roraima destacan la idea de “mano amiga”, fundamental para retomar el protagonismo político que las Fuerzas Armadas brasileñas parecen ansiar para tener en el nuevo gobierno que se establece. Sin embargo, en una visión más tradicional de ese aparato, es probable que los protocolos de actuación en relación a los inmigrantes sean revisados hacia una perspectiva más securitaria, en el sentido de defensa del territorio brasileño y de su población. Esos ajustes tienden a conferir mayor control de las FF.AA. en relación al tema, a debilitar la participación de autoridades civiles y de la propia sociedad civil y a venir acompañados de medidas como cierres temporales de la frontera y hasta el establecimiento de cuotas de acceso de venezolanos a Brasil.

En dicho escenario, a pesar de las dificultades crecientes que se presentan en el horizonte, nuestras recomendaciones apuntan a caminos menos ortodoxos en términos de protagonismo de los Estados nacionales. Si la tendencia es que las tensiones entre los gobiernos sean cada vez más grandes, la apuesta que se puede hacer en el sentido de ayudar a Venezuela en su profunda crisis política es la participación de grupos de la sociedad civil de Brasil como mediadores del diálogo en el país vecino.

Es importante señalar que se han creado diversas instancias de Comisión de la Verdad en Brasil para apurar los crímenes políticos durante la dictadura militar (1964-1985), en las que el rol de entidades como la Orden de los Abogados de Brasil (OAB) ha sido fundamental. Ese tipo de experiencia puede ser replicada en el caso venezolano –aunque dependa directamente de la voluntad de las partes– y esos grupos de Brasil podrían prestar asesoría sin necesariamente involucrar una mediación oficial bajo el gobierno de Bolsonaro.

Sin embargo, el contexto donde la sociedad civil brasileña puede ser aún más decisiva frente a la crisis venezolana es en el tema de la migración. Como ya se ha señalado, el gobierno de Temer –y la tendencia es que eso siga pasando con Bolsonaro– securitizó la migración de los venezolanos en el norte de Brasil y eso condujo a que las Fuerzas Armadas tuviesen un rol bastante significativo. Pero además de esa política oficial, numerosas organizaciones de la sociedad civil empezaron a desarrollar proyectos de asistencia a la población venezolana en territorio brasileño mucho más efectivos que las acciones gubernamentales.

En ese sentido, un rol más activo de las universidades (como la Universidad Federal de Roraima), de Cáritas (Iglesia católica), de la ACNUR-UN (que cuenta con voluntarios brasileños) y de diversas organizaciones no gubernamentales que tratan de la cuestión migratoria, puede ser una salida interesante para la mejor integración de los migrantes y refugiados venezolanos en un contexto de empeoramiento progresivo de las relaciones diplomáticas entre los países. Aun reconociendo las limitaciones que esas entidades tienen frente a las múltiples posibilidades que una cooperación entre los gobiernos pudiera ofrecer, en el actual contexto esa puede ser una clave importante para la crisis migratoria.

► Referencias

- Agustini, R. y Fagundes, Á. (18 de junio de 2017). Venezuela vira menor mercado para o Brasil na América do Sul. *Folha de São Paulo*. Recuperado desde: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/06/1893789-venezuela-vira-menor-mercado-para-o-brasil-na-america-do-sul.shtml>.
- Amaral Junior, A. (2013). Fragmentação e Integração na América do Sul. En R. Lagos (coord.), *América Latina no mundo: Desenvolvimento Regional e Governança Internacional* (pp. 51-62). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Barros, P. (2013). A agenda de pesquisa da missão do IPEA na Venezuela. *Leituras de Economia Política*, 21, 241-256.
- Brasil. (2017a). *Lei nº 13445, de 24 de maio de 2017. Lei de Migração*. Brasilia: Institui a Lei de Migração. Recuperado desde: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art125.
- Brasil. (2017b). *Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. Resolução Normativa Cnig Nº 126*. Brasilia.
- Brasil. (2018). *Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018*. Recuperado desde: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/cedula-de-identidade-de-strangeiro/PORTARIAINTERMINISTERIALN9DE-14DEMARODE2018DirioOficialdaUnioImprensaNacional.pdf> .
- Estadão. (12 de abril de 2002). *Brasil ainda não reconhece novo governo da Venezuela*. Recuperado desde: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-ainda-nao-reconhece-novo-governo-da-venezuela,20020412p45620>.
- Folha de São Paulo. (1 de enero de 2003). *Leia na íntegra discurso de Lula no Congresso Nacional*. Recuperado desde: <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44275.shtml>.
- Guerrero, M. E. (2012). *Venezuela en el MERCOSUR*. Caracas: Vadell Hermano Editores.
- Hetland, G. (2017). From System Collapse to Chavista Hegemony: The Party Question in Bolivarian Venezuela. *Latin American Perspectives*, (44)212, 17-36.

- Hitner, V. y Carlotto, M. C. (2014). Padrões de cooperação, padrões de inserção: a cooperação técnica agrícola entre Brasil e Venezuela para além da inserção na 'sociedade do conhecimento'. *Revista Oikos*, (2)13, 145-162.
- Jarochinski Silva, J. C. (2018). Uma Política Migratória Reativa e Inadequada – A Migração Venezuelana Para o Brasil e a Resolução N°. 126 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). En *Migrações Sul-Sul* (pp. 637-650). Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" - Nepo/Unicamp.
- Jarochinski Silva, J. C., Machado Bógus, L. M. y Gimenez Jarochinski Silva, S. A. (2017). Os fluxos migratórios mistos e os entraves à proteção aos refugiados. *Revista Brasileira de Estudos de População*, (34)1. Recuperado desde: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017005001103&lng=pt&nrm=iso.
- Maringoni, G. (2004). *A Venezuela que se inventa: Poder, Petróleo e Intriga nos Tempos de Chávez*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Maringoni, G. (2009). *A Revolução Venezuelana*. São Paulo: Editora UNESP.
- MDIC. (2015). *Dados do Comércio Exterior*. Río de Janeiro: Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior. Recuperado desde: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576>.
- MDIC. (2017). *Dados do Comércio Exterior*. Río de Janeiro: Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior. Recuperado desde: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/base-de-dados-do-comercio-exterior-brasileiro-arquivos-para-download>.
- Paraguassu, L. (13 de noviembre de 2017). Venezuela deixa de pagar dívida de US\$ 265,5 mi e Brasil deve ir a Clube de París. *Reuters*. Recuperado desde: <https://br.reuters.com/article/worldNews/idBRKBN1DD2R2-OBRWD>.
- Romero, C. (2008). *Venezuela: uma integração complexa*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina.
- Salomão, L. (7 de mayo de 2015). Brasil quer novas eleições na Venezuela 'no menor prazo possível', diz ministro. *Globo G1*. Recuperado desde:

<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/05/brasil-quer-eleicoes-na-venezuela-no-menor-prazo-possivel-diz-ministro.html>.

Sennes, R. y Barbosa, A. de F. (2007). *Avaliação do Potencial Econômico da Relação Brasil-Venezuela*. Papéis Legislativos OPSA, Observatório Político Sul-Americano (IUPERJ) e Núcleo de Estudos sobre o Congresso (NECON). Rio de Janeiro.

Serra, J. (6 de junio de 2016). *Situação na Venezuela. Nota 204*. Ministério das Relações Exteriores. Recuperado desde: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14145-situacao-na-venezuela-2>.

Silva Pedroso, C. (2015). As relações Brasil-Venezuela: entre a rivalidade e a cooperação (2002-2010). *Monções*, (4)7, 143-164.

Tautz, C. et al. (2010). O BNDES e a Reorganização do Capitalismo Brasileiro: um debate necessário. En *Os Anos Lula: Contribuições para um Balanço Crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Garamound.

Uchoa, P. (2003). *Venezuela: a encruzilhada de Hugo Chávez*. São Paulo: Editora Globo.

Vargas Ribas, C. (2018). La migración en Venezuela como dimensión de la crisis. *Pensamiento Propio*, 47, 91-128. Recuperado desde: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/09/pp47-web.pdf>.

Vieira de Oliveira, A. C. (2010). Estratégias regionais: o Mercosul na política externa brasileira de 2003 a 2006. *Observatório Político Sul-Americano, Observador Online OPSA*, (11)5, 1-33.

Wexell Severo, L. (11 de agosto de 2013). Relações Brasil-Venezuela seguem aquecidas. *Portal Vermelho*. Recuperado desde: http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=220805.

Ecuador ante la crisis venezolana: cambios y continuidades en el relacionamiento bilateral

Raúl Salgado Espinoza¹ y Jesús Alberto Sánchez Azuaje²

▲ Introducción

Este capítulo evalúa la política exterior bilateral del Ecuador hacia Venezuela durante el gobierno de Lenín Moreno en el contexto de las diferentes posiciones y visiones sobre la crisis venezolana, considerando el aspecto social y el económico, la creciente inseguridad, el empobrecido sistema de salud pública y el caos político que ha acelerado la migración de cientos de miles de venezolanos hacia el exterior (Buxton, 2018) durante los últimos años. En algunos casos, esta crisis del país suramericano ha sido también llamada como la crisis hemisférica por su impacto regional (Legler et al., 2018).

La política bilateral del Ecuador hacia Venezuela hasta junio de 2018, bajo el gobierno de Lenín Moreno (mayo de 2017-presente), se mantuvo activa y sobre todo alineada a la política bilateral de visión izquierdista, bolivariana, integracionista, antiimperialista y anticolonialista que había establecido el gobierno de Rafael Correa tanto con Hugo Chávez Frías como con su sucesor, el presidente Nicolás Maduro. Por dicho motivo, había una congruencia ideológica sobre la

¹ Profesor investigador en el Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación de FLACSO Ecuador. Ph.D. en Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad de Birmingham, Reino Unido.

² Becario en el Departamento de Relaciones Internacionales y Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, sede Ecuador.

política exterior regional y global, y en el caso de Correa, una interacción económica bilateral activa que hasta 2011 llevó a ambos países a firmar una variedad de tratados en el área de seguridad energética y comercio (Sánchez, 2011).

Esta política exterior activa del presidente Moreno es coincidente con el período de María Fernanda Espinosa como canciller del Ecuador. Durante esta etapa, existió una política exterior activa en el sentido de haber sido continuista ideológicamente en cuanto a la visión de un progresismo regional, favorable a los procesos de integración como la UNASUR, la CELAC y la ALBA, y reticente a foros como la OEA y la Alianza del Pacífico. Esta posición se mantuvo latente hasta entrado el segundo semestre de gobierno de Lenín Moreno, a pesar de la crisis económica, política y migratoria que ya experimentaba Venezuela.

A partir de junio de 2018, el Gobierno ecuatoriano comienza a experimentar un cambio en su política exterior hacia Venezuela, tornándola en una más reactiva al entender que el Gobierno venezolano, por sus acciones fuera del orden democrático, afectaba de sobremanera los derechos humanos de su propia población a un grado tal que sus ciudadanos se veían forzados a abandonar Venezuela, creando un problema generalizado en la región, y especialmente en Ecuador.

En los dos momentos que se distinguen en esta investigación también se destaca la ambigüedad de la política exterior de Moreno. En efecto, se llevaron a cabo acciones que eran muchas veces contradictorias, ya que planteaban una posición específica (activa o reactiva), pero al mismo tiempo ésta era rebatida con argumentos opuestos a los establecidos en un principio.

En el marco de este escenario, la presente investigación partió planteándose la pregunta ¿cómo puede ser evaluada la política exterior del Gobierno ecuatoriano encabezado por Lenín Moreno hacia el Estado venezolano en el contexto de su crisis? Para responderla se ha hecho uso de un instrumento de evaluación de política exterior creado específicamente para este estudio, denominado “tipos de política exterior en tiempos de transición y crisis identitaria”.

Metodológicamente, se aborda esta temática desde el estudio de caso, tomando en cuenta los cambios y continuidades en la relación bilateral entre Ecuador y Venezuela en los dos últimos años. Las fuentes y recursos de evidencia se sustentan en el análisis documental con una fuerte base en resoluciones, declaraciones, decretos, comunicados, discursos y pronunciamientos de agentes

relevantes del Estado ecuatoriano que inciden en la política exterior del país. La información obtenida en estos documentos se complementa con un análisis de notas de prensa, empleando una interpretación de análisis de contenido cualitativo, como sugiere Schreier (2012).

Este capítulo sugiere que la política exterior del gobierno de Lenín Moreno hacia Venezuela ha sufrido una transición de una política exterior activa fundada en principios ideológicos coincidentes con Venezuela, a una política exterior reactiva sostenida en el impacto que tuvo en Ecuador la crisis migratoria venezolana. Sin embargo, se evidencia una ambigüedad de la política exterior del Ecuador que ha estado presente en este proceso de cambio. El análisis desarrollado en el cuerpo de este capítulo tiene dos partes: la primera hace referencia al marco analítico y la segunda profundiza en el estudio de la política del gobierno de Lenín Moreno hacia Venezuela. En la parte final de este capítulo se presentan los resultados, su interpretación y sugerencias como parte de la conclusión.

▲ Cambio y ambigüedad en la política exterior ecuatoriana hacia Venezuela

Tras la avalancha de presidentes como resultado de la inestabilidad política, el 15 de enero de 2007 Rafael Correa Delgado asumió el mandato de su primer gobierno, en el que pregonaba la inclusión social, la reestructuración del Estado y la reivindicación de la identidad nacional. En efecto, el gobierno de Rafael Correa impulsó un importante giro en la política interna y externa del país, en tanto propugnó una visión más social y cercana al pueblo que sus antecesores.

Lo anterior se materializó en una política muy presidencialista que al mismo tiempo desdeñaba el profesionalismo del cuerpo diplomático del Ecuador, el cual tradicionalmente jugaba un papel importante en la política internacional del país. Esta situación claramente estaba en contra del objetivo que planteaba Carrión (1989) sobre la necesidad de fortalecer la identidad nacional desde la política exterior.

Hay que resaltar que durante este proceso, el actual presidente, Lenín Moreno, fungió como vicepresidente de la República desde 2007 hasta 2013, y luego fue propuesto por Correa como representante del Estado ecuatoriano para acceder al cargo de Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas

para las personas con discapacidad. Esta última función la tuvo Moreno desde 2013 hasta su candidatura en las elecciones presidenciales del año 2017.

La afinidad de Correa con el pensamiento de izquierda lo llevaría, entre otros asuntos, a entablar y fortalecer alianzas regionales con los denominados gobiernos progresistas liderados por Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil, Néstor y Cristina Kirchner en Argentina y Evo Morales en Bolivia, alianzas que en algunos casos como la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) tuvieron buen resultado.

Parte de esta cercanía del gobierno ecuatoriano con el gobierno venezolano tuvo su fundamento en coincidencias ideológicas, históricas, de personalidad, sistema político y un contexto económico y sociopolítico a nivel nacional muy similar. Estos elementos identitarios compartidos fueron la base para la construcción de una relación binacional muy activa sustentada en una serie de intereses compartidos que los llevaron a impulsar mecanismos de integración, un discurso antihegemónico y antiimperialista, y una dinámica en los ámbitos de seguridad regional, comercio binacional e inversiones.

En cuanto al tema económico, se firmaron entre los dos Estados un total de 98 acuerdos desde 2007 hasta 2011. Seis ejes de cooperación y trabajo conjunto constituyían una alianza estratégica entre ambos países. Estos ejes incluían la soberanía: social, del conocimiento, energética, productiva, de seguridad y defensa, y financiera y comercial (Embajada de Venezuela en Ecuador, 2018).

Luego de unas elecciones reñidas con el candidato de oposición, Guillermo Lasso, el candidato propuesto por Rafael Correa, Lenín Moreno, salió triunfador en segunda vuelta de las elecciones del 19 de febrero de 2017 con una propuesta que apuntaba a la continuidad tanto en política nacional como internacional³. No obstante, en el devenir de su mandato, Moreno ha mostrado un marcado distanciamiento con su predecesor en su política tanto interna como externa. En cuanto a esta última, especialmente hacia Venezuela, Moreno ha mostrado algunos rasgos de transformación en la otrora alianza entre ambos países.

³ Esto se reflejó en la conformación de un gabinete ministerial con figuras cercanas al expresidente Rafael Correa, como es el caso de Jorge Glass (Vicepresidencia de la República), María Fernanda Espinosa (canciller) y Fander Falconí (ministro de Educación), entre muchos otros.

Para explicar este cambio de la política exterior del Ecuador en el contexto de la crisis venezolana, el próximo acápite desarrolla un marco analítico desde una perspectiva constructivista y centrada en una crisis identitaria de los actores políticos y del Estado ecuatoriano en general.

Fluctuaciones de política exterior en tiempos de transición y crisis identitaria: instrumento de evaluación

El interés nacional se construye en función de la identidad de un Estado (Finnemore, 1996) y los factores identitarios de sus representantes, como sus tradiciones, historia, cultura, normas y emociones, juegan un rol importante en la toma de decisiones de política exterior (Flockhart, 2012; Mintz y DeRouen, 2010). No obstante, la diversidad, la heterogeneidad social, la geografía, la multiculturalidad y la plurinacionalidad parecen haber impactado en la consolidación de la identidad del Estado ecuatoriano hasta nuestros días. En este debate, Francisco Carrión ya a finales de los ochenta sugería que uno de los objetivos centrales de política exterior del Ecuador se debería enfocar en la “consolidación de la identidad nacional histórica” (Carrión, 1989, pp. 225-226).

La identidad nacional ecuatoriana hasta finales de los noventa se fortalecía por un lado en función del principio de Carl Schmitt del otro, del enemigo, escondido en su vecino del sur, el Perú, en el contexto del conflicto limítrofe (Bonilla, 1998; Bonilla, 2009; Traverso, 1998). Por otro lado, se reforzaba en la creación oligárquica del imaginario de la raza vencida y con ello del fortalecimiento del mestizaje como fundamento de la identidad nacional (Silva, 2004).

No obstante, con la firma de la paz con el Perú en 1998, los levantamientos indígenas y sus demandas de inclusión social dejaban sin techo ni base los principios de la identidad ecuatoriana que se veía mucho más desgastada tras una creciente migración como producto de la crisis financiera y bancaria del periodo 1999-2000. Se puede decir entonces que el Estado-nación ecuatoriano se encontraba no solo en una transformación sino en una crisis identitaria.

Además, existió una inestabilidad política densa experimentada solamente en la década de los treinta y cuarenta del siglo XX, cuando Ecuador perdió más de la mitad de su territorio con el Perú. Entonces se trataba de una nación que experimentaba una política en transición y una crisis identitaria (Quintero y Silva, 1998).

En el contexto de transformación y crisis identitaria y, por ende, de una incertidumbre en la construcción del interés nacional, se impone una política exterior de los grupos en rol de tomadores de decisiones (Nabers, 2011), pero no necesariamente en función de un interés nacional establecido.

La identidad, desde el punto de vista constructivista, se refiere a la forma en que los actores dentro de una sociedad se entienden a sí mismos y a los otros, en cuanto a su rol y sus expectativas dentro de un “significado colectivo”; es decir, se trata de un concepto relacional y que solo adquiere sentido dentro de una sociedad (Wendt, 1992). En este contexto, la identidad cumple tres funciones fundamentales: hace saber tanto a ti como a otros quién eres, al tiempo que te da a conocer quiénes son los otros; permite construir un particular tipo de intereses con respecto a las acciones en un dominio y frente a actores particulares; y en el caso de los Estados, tiene una implicación directa con el establecimiento de sus preferencias y acciones (Hopf, 1998, p. 175).

Los intereses son establecidos luego de un proceso en el que las diversas situaciones son también definidas (Wendt, 1992, p. 398). Es decir, los intereses no son algo estático, sino que se adaptan a la coyuntura. Entonces, a partir de una identidad específica, el Estado promueve una serie de intereses o preferencias acorde a la identidad del grupo dominante, pero no necesariamente en función de un interés representativo al colectivo del Estado-nación. Este es un proceso de superposición, competencia y transformación de identidades (Nabers, 2011), que resulta en un estado de crisis identitario como en el caso ecuatoriano.

Las transformaciones usualmente tienen lugar cuando existe un “evento disruptivo” en el que “las estructuras existentes y los conceptos compartidos lucen inadecuados ante la nueva situación” (Flockhart, 2012, p. 89). Es ante dicho escenario que se deben adquirir nuevas formas de estructura e identidad, y es donde Flockhart (2012) sugiere que es el agente, el hacedor de política exterior, quien tiene la capacidad de llevar a cabo un cambio intencional para plantear nuevas identidades e intereses frente a una situación desconocida.

Para este marco analítico, la identidad, los intereses, la agencia y el cambio son relevantes para comprender la política exterior del Estado ecuatoriano hacia Venezuela, específicamente durante el gobierno de Moreno. Esto porque a partir de su victoria electoral en el año 2017, el presidente ejecutaría una serie de acciones que han marcado un distanciamiento progresivo con la tendencia de política exterior previa.

En este sentido, la presente investigación se fundamenta en una evaluación de tipos de política exterior a partir de un instrumento de medición en el que se ofrecen tres grandes categorías de comportamiento: política exterior activa; política exterior reactiva; y política exterior ambigua hacia Venezuela, como se ve en la siguiente tabla.

Tabla 1. Tipos de política exterior en tiempos de transición y crisis identitaria: instrumento de interpretación

Política exterior	Fuentes de evidencia	Elementos identitarios
Activa	Acuerdos, resoluciones, propuestas, declaraciones, silencios intencionales y discursos favorables o alineados con otro Estado.	Idioma e historia comunes. Ideología política compartida. Discursos compartidos: "países hermanos". Enemigos y amenazas similares. Cercanía geográfica, principios de no injerencia y autodeterminación.
Reactiva	Resoluciones, propuestas, declaraciones, pronunciamientos y discursos en respuesta a hechos o coyunturas que afectan principios sensibles a cada Estado como la soberanía, la autodeterminación de los pueblos, la democracia y los derechos humanos.	Percibir a otro Estado como un actor que no comparte los objetivos en PE. Ideología política distinta. Llevar acciones que contradicen principios fundamentales de un Estado: democracia, derechos humanos, soberanía, principios de autodeterminación y no injerencia. Discursos no compartidos y <i>a posteriori</i> . Replanteamiento de su PE.
Ambigua	Resoluciones, propuestas, declaraciones, pronunciamientos, discursos y silencios intencionales que no pueden ser catalogados como parte de una política exterior activa o reactiva, por contener elementos de los dos tipos o elementos no claros.	No se percibe como un aliado. No se concibe como un enemigo. Evasión de compromisos. Discurso incoherente: "cercanos pero diferentes". Vacilación en acuerdos, pronunciamientos y resoluciones. No se replantea su PE.

La política exterior activa se refiere a las acciones, resoluciones, propuestas, declaraciones y silencios favorables o alineados con un gobierno. La política exterior reactiva tiene vinculación con las diversas acciones, resoluciones, propuestas y declaraciones en respuesta a hechos o coyunturas que afectan principios como el de la soberanía, la autodeterminación de los pueblos, la democracia y los derechos humanos propugnados por el Ecuador. En concreto, esta categoría representa las posiciones conflictivas o no favorables al Gobierno venezolano. La política exterior ambigua está relacionada con aquellas acciones, resoluciones, propuestas y declaraciones que no pueden ser catalogadas completamente como de apoyo (activa) o de conflictividad (reactiva).

Dentro de este instrumento de evaluación, la categoría de identidad e intereses tiene un rol muy relevante para el análisis. En el caso de la política exterior activa se entienden como elementos de identidad compartidos entre ambos países el idioma y la historia en común; la ideología política (de izquierda, relacionada con el socialismo del siglo XXI, poshegemónica, antiimperialista); países “hermanos” que comparten una cercanía geográfica (ambos de la región andina); proponentes de procesos de integración regional, entre otras. Los intereses, entonces, vendrían a ser aquellas acciones favorecedoras de estas visiones que reproducirían en la práctica dicha cercanía en torno a una identidad común. Por otro lado, la política exterior reactiva tendería a propugnar factores que profundizarían las diferencias en tanto no existe una cercanía en términos de identidad hacia el otro gobierno o hay conflictividad.

En el caso de la política exterior ambigua, acontece una alteración de los elementos identitarios que no permite entender con claridad los intereses concretos de un Estado, en este caso del Ecuador. Como bien remarcan los constructivistas, en épocas o coyunturas conflictivas –como la que vivió Ecuador después de la salida de Correa de la Presidencia–, se puede llegar a replantear la identidad y los intereses de un Estado. En consecuencia, existe una especie de pérdida de los valores que identificaban al Estado ecuatoriano en su política exterior hacia Venezuela. Se presenta una situación en la que el nuevo agente o hacedor de política exterior ha buscado reconfigurar las relaciones internacionales del país, pero sin que quede totalmente clara esta nueva identidad del Estado.

Ambigüedad en la política exterior de Lenín Moreno hacia Venezuela: entre una política exterior activa y una reactiva

Desde el momento en que Rafael Correa postuló a Lenín Moreno para las elecciones presidenciales del año 2017 como abanderado del partido político Alianza País, se anticipaba una continuidad del proyecto de la llamada Revolución Ciudadana (Wolff, 2018). Pero en el momento que Moreno asume la Presidencia, el contexto nacional e internacional fue profundamente distinto al que tuvo su antecesor.

A nivel interno, el nuevo Presidente enfrentaba una marcada polarización política que se expresó en una ajustada victoria sobre el candidato opositor Guillermo Lasso. Además, tenía lugar un continuo desgaste del partido oficialista, así como el fortalecimiento de factores opositores (Moscoso, 2017). Por otro lado, la economía del país presentaba características bastante negativas, entre las que Moscoso (2017, p. 12) menciona un déficit fiscal de seis mil millones de dólares (6,3% del PIB), así como una deuda agregada que para principios del año 2017 correspondía al 39,6% del PIB.

A nivel externo, Latinoamérica venía girando hacia gobiernos de derecha, por lo que eran pocos los regímenes denominados progresistas que aún quedaban en la región. Al mismo tiempo, la preocupante situación interna en Venezuela, sumada a la implantación efectiva de un autoritarismo, socavó el poco prestigio que la izquierda retenía en América Latina (Jaramillo Jassir, julio de 2017). Estos factores claramente impactaron en el deterioro de los modelos políticos de integración regional como el caso de la UNASUR, la CELAC y la ALBA (Jaramillo Jassir, julio de 2017).

En este entorno, el Presidente ecuatoriano llevó a cabo acciones a nivel nacional que demostrarían su distanciamiento de las políticas desarrolladas por Rafael Correa, como la instauración de canales de concertación y diálogo con distintos sectores de la derecha nacional e internacional; la implementación de medidas para reducir las restricciones a la sociedad civil y los medios de comunicación; la facilitación al sector privado para que se encargara de la economía (Wolff, 2018) y un fuerte discurso sobre la lucha contra la corrupción, especialmente hacia aquellos funcionarios de alta jerarquía cercanos a Correa (Labarthe y Saint-Upéry, 2017).

En relación a Venezuela, la política exterior de Moreno en los primeros meses no representó mayores cambios con respecto al gobierno previo. Evidentemente

se identificaba con la política e ideología venezolana, cuyo vínculo, aunque ya no bajo la figura de una alianza estratégica, se mantuvo hasta la salida de la canciller María Fernanda Espinosa.

Paralelamente, la crisis política, económica y social en Venezuela aumentaba durante el gobierno de Nicolás Maduro (2013-presente), quien ante la incapacidad de revertir esta situación profundizó la característica autoritaria del régimen (Chaguaceda y Puerta, 2017; Mijares, 2017). Como consecuencia de este alejamiento democrático y de una sostenida pérdida de legitimidad, el gobierno de Maduro ha tendido al abuso del poder, el dominio de las instituciones estatales y de los órganos de seguridad para mantenerse. Un ejemplo de ello –coincidente con el mandato de Lenín Moreno– ha sido la instauración de la Asamblea Nacional Constituyente (julio de 2017) y la reelección de Maduro como presidente en mayo de 2018, bajo condiciones electorales totalmente favorables al Gobierno (López Maya, 2018).

A nivel económico, el país experimentó una caída de su PIB del 13% durante 2017, siendo el cuarto año consecutivo con cifras negativas en esta variable macroeconómica (CEPAL, 2018). Para 2018, la caída del PIB ascendería al 12% (la más alta en toda América Latina). Esta situación se debe especialmente a la implementación de una serie errada de políticas económicas, así como a la caída de los precios del petróleo y al acelerado decrecimiento de la producción petrolera a un 23,2% en el primer semestre del año (CEPAL, 2018, p. 2). Sumado a lo anterior, durante 2017, Venezuela cayó en una hiperinflación del 2.500%, la cual se proyecta que ascienda a los cinco dígitos o más a finales de 2018 (CEPAL, 2018), por lo que se convertiría en la más alta del mundo (FMI, 2018)⁴.

El descalabro económico descrito ha repercutido en el aumento de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema. Efectivamente, la pobreza se ubicó en un 87% en 2017, correspondiendo un 61,2% a la pobreza extrema (España y Ponce, 2018)⁵. De igual forma, el deterioro en la salud se ha expresado en la falta de financiamiento, en la escasez de medicamentos y en el aumento de la

⁴ El FMI proyecta que durante el año 2018 la inflación en Venezuela alcanzará 13.860% y para 2019 ascenderá al 10.000.000%.

⁵ Investigación elaborada por tres de las universidades más importantes de Venezuela (la Universidad Central de Venezuela, la Universidad Simón Bolívar y la Universidad Católica Andrés Bello) y cuyo objetivo es generar estadísticas socioeconómicas actualizadas, dada la falta de información ofrecida por el gobierno central (Acosta, 2018).

mortalidad materna e infantil (Acosta, 2018, p. 122; Buxton, 2018). Ante la escasez y el aumento de precios en los alimentos, los ciudadanos han visto mermada la cantidad de veces que comen al día a menos de dos (Buxton, 2018, p. 413). La tasa de homicidios alcanzó los 89 fallecidos por cada 100.000 habitantes en el año 2017, lo que convierte a Venezuela en el segundo país más peligroso del mundo (Observatorio Venezolano de Violencia, 5 de enero de 2018).

Una de las consecuencias más visibles de la crisis ha sido el aumento exponencial de la migración internacional de la población venezolana. Hasta septiembre de 2018 esta alcanzaba 2.648.509 personas alrededor del mundo⁶, un 8% de su población total, localizándose la mayoría en Sudamérica (1.848.581) (OIM, 2018). De ellas, entre enero y agosto de 2018 habrían entrado a Ecuador 641.353 ciudadanos venezolanos, de los cuales 116.496 se habrían quedado en el país (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana⁷, 28 de agosto de 2018), fenómeno que ha motivado un cambio en el comportamiento del Ecuador hacia Venezuela.

No obstante, este cambio ha sido progresivo y no ha experimentado una confrontación abierta y directa. Más bien se han presentado dos fases: una de política activa y otra de política reactiva con un comportamiento ambiguo o política exterior ambigua en ambas etapas. La política exterior activa y su correspondiente comportamiento se refleja en un propósito de ser coherentes dentro de una crisis externa que impactaba en la política nacional y una crisis de identidad, homogeneidad y coherencia al interior del partido político del Gobierno ecuatoriano que a pocos meses de estar en el poder se fragmentó.

Consecuentemente, Moreno sufrió una notable pérdida de apoyo de figuras políticas importantes que habían sido parte de su gobierno. En este contexto, una actuación como Estado ecuatoriano que asumiera una posición crítica o radical hacia Venezuela y que pudiese fragmentar la región era contradictoria, cuando a nivel interno se buscaba justamente lo opuesto (MREMH, 23 de febrero de 2018).

La continuidad o política activa se reflejó además en el rol preponderante de la ideología izquierdista, integracionista, antihegemónica y antiimperialista.

⁶ En este punto las cifras varían de acuerdo a la fuente. Para Acosta (2018) el número está cerca de los cuatro millones de migrantes. Para el diputado opositor Carlos Valero, la cifra alcanza 3.324.289 de venezolanos en 16 países del mundo (OIM, 2018).

⁷ En adelante, MREMH.

Efectivamente, en la “Agenda de Política Exterior 2017-2021” (MREMH, 2018) se describe a América Latina como una región que vive una disputa entre modelos neoliberales y progresistas, en que estos últimos tienden a tener un mayor impacto social. Igualmente se resalta la importancia de mecanismos de integración como la UNASUR y la CELAC en lugar de otros esquemas regionales como la Alianza del Pacífico por su impronta neoliberal (MREMH, 2018, p. 13).

En la mencionada agenda, el problema venezolano es planteado como una situación de disputa interna, no como una crisis, sino como una situación “marcada por el establecimiento del diálogo entre el Gobierno y la oposición”, en la que la Asamblea Nacional Constituyente “profundizó los cuestionamientos de la oposición venezolana y los medios de comunicación” (MREMH, 2018, p. 13). Al mismo tiempo, la actuación de la OEA en este contexto no es apoyada por considerarla injerencista.

Un ejemplo de la actitud del Ecuador hacia la OEA estuvo en la abstención durante la 47^a Asamblea General de la OEA en junio de 2017, en la que se propuso una resolución para encontrar una posible solución al conflicto social y político en Venezuela (EFE, 19 de junio de 2017; *El Tiempo*, 19 de junio de 2017). Para el Estado ecuatoriano la única salida posible era a través del diálogo y no la imposición e injerencia, como a su parecer proponía la OEA (MREMH, 19 y 20 de junio de 2017). Finalmente, la declaración no fue aprobada por no alcanzar el mínimo de votos requerido.

En un claro manifiesto de coherencia y compatibilidad identitaria con Venezuela, Ecuador asistió a la VI Reunión del Consejo Político de Cancilleres de ALBA-TCP en Caracas, en agosto de 2017 (MREMH, 7 de agosto de 2017). Este hecho reflejó dos puntos relevantes: el apoyo que Ecuador le seguía prestando a un mecanismo regional de corte político que Venezuela ha utilizado como instrumento favorable a su política exterior; y la oposición de Ecuador a la reunión de cancilleres en Lima (Perú), que acontecía en paralelo a la de la ALBA, que versaba sobre la crisis en Venezuela y en la que se formó el Grupo de Lima.

Ecuador no se adheriría al Grupo de Lima, dado que no era considerado como un esquema de integración y que además solo se enfocaba en un propósito: Venezuela, lo que desde el punto de vista ecuatoriano significaba una violación al principio de no injerencia en asuntos internos de otros países (*El Telégrafo*, 23 de mayo de 2018). La propia canciller Espinosa agregaba que en cuanto a

Venezuela, el Estado había sido coherente en su posición sobre que cualquier solución pasaba por un diálogo político (MREMH, 17 de agosto de 2017).

No obstante, la ambigüedad en esta etapa se muestra en la crítica realizada por Lenín Moreno con respecto a las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela, llevadas a cabo el 30 de julio de 2017. En este contexto, el Presidente ecuatoriano manifestó una importante preocupación por la situación en Venezuela, especialmente por las numerosas muertes acaecidas en este conflicto interno. Además, expuso su inquietud debido a los numerosos presos políticos. Desde su punto de vista, la solución en Venezuela pasaba por el diálogo como algo propio de las democracias, al tiempo que repetía el argumento de la no injerencia y el respeto a la autodeterminación que consagra la Constitución del Ecuador (Presidencia de la República del Ecuador, 14 de agosto de 2017).

Otra valoración negativa sobre el Gobierno venezolano por parte de Moreno tuvo vinculación con la reelección de Nicolás Maduro como presidente de Venezuela, el 20 de mayo de 2018. En este escenario, el presidente Moreno –luego de tres días de pasada la elección– emitió un comunicado en el que reconoció el resultado, al tiempo que mostró preocupación por la crisis interna y por las “condiciones de participación de la oposición en el último proceso electoral” (Secretaría Nacional de Comunicación, 23 de mayo de 2018). Aunque ciertamente representó una crítica al poner en tela de juicio el proceso electoral, también tuvo una contradicción inherente ya que a pesar de admitir la falta de transparencia, aceptaba el resultado, dejando en claro el inicio de la transformación de la política exterior ecuatoriana a una más reactiva pero con un importante grado de ambigüedad.

La ambigüedad en la política exterior ecuatoriana se evidenció también durante la 48^a Asamblea General de la OEA (5 de junio de 2018), en la que se aprobó una resolución que considera ilegítimo el proceso electoral con el que se reelegió Nicolás Maduro⁸. Nuevamente Ecuador se abstuvo en esta votación (*Unidad Digital de EcuadorTV*, 5 de junio de 2018) bajo el argumento de no injerencia en los asuntos domésticos de otro Estado. No obstante, Moreno propuso a la OEA realizar una consulta popular en Venezuela para refrendar la elección del 20 de mayo o convocar nuevas elecciones en un plazo próximo bajo condiciones más

⁸ Resolución AG/RES. 2929 XLVIII-0/18.

transparentes (Lenín Moreno, 5 de junio de 2018), acción que puede ser considerada como un acto injerencista que contradice con la postura que hasta ese momento mantenía su Gobierno.

De forma general, se puede considerar que durante el primer año del presidente Moreno la política exterior hacia Venezuela fue menos activa que la de su predecesor, pero favorable en tanto la postura de no injerencia ofrecía de manera indirecta legitimidad internacional al Gobierno venezolano. En efecto, la no injerencia para Ecuador tenía una cercanía con el no actuar ante la crisis sino bajo mecanismos de solución que tenían muy poca posibilidad real de producir resultados positivos.

Esta posición tiende a cambiar a medida que la migración de venezolanos se incrementa durante los primeros seis meses del año 2018 hacia Ecuador, por lo que se puede decir que este aumento de la migración es instrumentalizado como motivo para una política exterior más reactiva. Esto se corrobora con la salida de María Fernanda Espinosa de la Cancillería el 12 de junio de 2018, luego de ser nombrada presidenta de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Su remplazo, José Valencia, representó un cambio de visión en la política exterior del Ecuador que hasta ese momento llevaba adelante el gobierno de Moreno, sobre todo tomando en cuenta que por un largo período la Cancillería ecuatoriana no había sido dirigida por un diplomático de carrera. Por tanto, el objetivo de política exterior de fortalecer la “identidad nacional histórica” (Carrión, 1989) aún no ha sido alcanzado y constituye un reto de la Cancillería ecuatoriana.

José Valencia se presenta con una visión más pragmática que ideológica, procurando que primen los intereses del Estado sobre otras consideraciones (*La Posta*, 11 de septiembre de 2018). No obstante, para definir estos intereses es fundamental definir una identidad del Estado, como sugiere Finnemore (1996). En el caso actual del Ecuador, este paso se presenta como un reto por la falta de una coherencia ideológica y una definición clara de los valores que guían la construcción de políticas del Estado. En este proceso prevalecerán los valores identitarios del grupo de tomadores de decisiones, como sugiere Nabers (2011).

Una de esas transformaciones es evidentemente la reunión entre Lenín Moreno y Michael Pence, vicepresidente de los Estados Unidos de América (28 de junio de 2018), en la que el tema de Venezuela fue uno de los más relevantes. En este

sentido, Pence recalcó la preocupación de su país por el “colapso de Venezuela y las carencias impuestas por esta dictadura” (VITOTVO, 29 de junio de 2018). Además, pidió a Ecuador que tomara medidas concretas en orden a aislar al Gobierno venezolano (EFE, 28 de junio de 2018).

Con relación a esa petición, cabría reflexionar si este tipo de pedidos no podrían estar categorizados como acciones de injerencia. Obviamente, la identificación con otros principios pone a los valores identitarios diferentes en competencia, como sugiere Nabers (2011). La identidad sufre un cambio; por tanto, los intereses en nombre del Estado sufren también una transformación. En este proceso terminan imponiéndose identidades e intereses ya establecidos, pero que no necesariamente pueden representar el interés de la población ecuatoriana.

Es en este cambio que se presentó un punto de inflexión en la política exterior de Moreno hacia Venezuela y que se podría categorizar como política exterior reactiva. Concretamente, la transformación se manifestó cuando Maduro criticó al Estado ecuatoriano por una supuesta persecución al expresidente Rafael Correa (EFE, 4 de julio de 2018b). Como consecuencia, Ecuador presentó una nota de protesta ante lo que consideraba una intromisión en sus asuntos internos, a la vez que suspendió el envío del nuevo Embajador a Venezuela (EFE, 4 de julio de 2018a).

De forma inmediata, Venezuela también entregó una nota de protesta a Ecuador en la que recalca el respeto que el Gobierno venezolano había tenido hacia el presidente Moreno y que era este quien había tenido expresiones hacia personas que atentaban contra el Gobierno venezolano (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela, 6 de julio de 2018). Esta situación propició que la transición de una política exterior activa a una reactiva está claramente vinculada a una identidad establecida y relacionada con un contorno que se identifica con intereses diferentes a la ideología de los gobiernos anteriores. Esta lenta pero evidente transformación de identidad de un gobierno sin elementos identitarios establecidos es vulnerable a la presencia de actores con identidades fuertes. Ello fue evidente en la reunión sostenida con Michael Pence, en la que el Presidente ecuatoriano hizo referencia a asuntos internos de Venezuela ante el representante de un Estado que había amenazado al Gobierno venezolano.

Más allá de la diplomacia, el Ecuador sufría las consecuencias reales de una crisis que había sobrepasado las fronteras de Venezuela. Es así como en el año

2018 se dieron los mayores flujos de venezolanos hacia el país (641.353 personas entre enero y agosto), el cual usaban la mayoría como tránsito hacia otras naciones, lo que requirió un esfuerzo no solo del Gobierno central sino también de los gobiernos locales, dado que alrededor de un 18% se asentaron en el Ecuador (*El Telégrafo*, 29 de agosto de 2018).

Como consecuencia de este fenómeno, el 8 de agosto de 2018 se dictó el estado de emergencia en cuanto a movilidad humana en las provincias de El Oro, en la región sur del país fronteriza con Perú; Carchi, en la región norte del país y fronteriza con Colombia; y Pichincha, cuya capital es Quito, fundamentado en una entrada diaria de 4.200 venezolanos. Esta medida tuvo como objetivo crear un mecanismo de concertación entre distintas instituciones del Estado para la atención humanitaria de quienes ingresaban al Ecuador, así como contar con el apoyo de las Naciones Unidas y otras entidades regionales e internacionales en este propósito. Aunque diseñado para durar un mes, el estado de emergencia ha permanecido hasta el presente (octubre de 2018) en las tres provincias mencionadas debido a que se mantienen los flujos inusuales de migrantes venezolanos (MREMH, 8 de agosto y 1 de octubre de 2018).

Con relación a lo antes dicho, el presidente Moreno ha expresado que a nivel interno el país ha desarrollado medidas tendientes a atender el problema migratorio, tales como: 1) el aumento tanto del personal encargado del control migratorio como de brindar seguridad; 2) el aumento de atención a la salud con más unidades móviles y personal médico; 3) la atención a los grupos más vulnerables; 4) en coordinación con agencias del sistema de Naciones Unidas, se han aportado insumos alimenticios y de higiene, carpas, entre otros; 5) los municipios han prestado infraestructura básica, así como el acceso al agua potable y la sanidad (Presidencia de la República del Ecuador, 16 de agosto de 2018).

A pesar de estas acciones positivas, Ecuador también implementó medidas que representaron obstáculos para la entrada en el país, siendo una de ellas la obligación de que los extranjeros contasen con un seguro de salud para entrar a Ecuador a partir de septiembre de 2018 (MREMH, 16 de julio de 2018). Además, se implementó la obligatoriedad –solo para los venezolanos– de presentar un pasaporte vigente y válido (MREMH, 16 de agosto de 2018), aunque ante la anulación judicial de este requerimiento por violar derechos fundamentales, como la migración, la igualdad, el refugio y la no discriminación (*El Telégrafo*,

24 de agosto de 2018), el Gobierno exigió presentar la cédula de identidad pero con un certificado de validez emitido por Venezuela o algún organismo regional o internacional reconocido por el Ecuador y debidamente apostillado (Secretaría Nacional de Comunicación, 24 de agosto de 2018).

Por un lado, el esfuerzo hecho por Ecuador para atender estos requerimientos demuestra los principios de solidaridad, altruismo e identificación con un pueblo con similares elementos identitarios. Por otro, las demandas legales claramente contradicen principios constitucionales, como el derecho a la libre circulación, que constituyen las bases de una identidad nacional construida en el gobierno anterior. Estos factores también demuestran un conflicto identitario entre el Estado que fue hace pocos años y el Estado en transformación.

A este tipo de acciones se suma la no participación de Venezuela en la reunión sostenida en Quito los días 3 y 4 de septiembre de 2018, cuyo principal resultado fue la “Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región”, firmada por 11 países y con la que se exhorta al Gobierno venezolano para que provea los documentos necesarios para sus nacionales, al mismo tiempo que se reitera la preocupación por el deterioro de la situación interna de Venezuela, considerada como causante de la migración (MREMH, 4 de septiembre de 2018).

Con estas acciones se ve concretizada una política exterior ecuatoriana más reactiva hacia Venezuela. Primero, el Estado ecuatoriano comenzó a reconocer la existencia de una crisis humanitaria en Venezuela, hecho que el gobierno de Moreno no mencionaría en su primer año en el poder. Segundo, a pesar de su respeto al principio de no injerencia, el Gobierno comenzó a aceptar que este conflicto se originaba en la incapacidad y la falta de voluntad del Estado venezolano por satisfacer el mínimo vital de los derechos humanos de su población.

En este contexto y vista la afectación que el conflicto en Venezuela le ocasionaba, Ecuador empezaría de manera más directa a confrontar al Gobierno venezolano bajo la llamada doctrina Roldós, según la cual el respeto y la defensa de los derechos humanos “es una obligación internacional a la que están sujetos los Estados y que por tanto la acción conjunta de esos derechos no viola el principio de no intervención” (Carta de Conducta de Riobamba, 2006, p. 230).

Un primer ejemplo de una posición más concreta hacia Venezuela fue la salida del Ecuador de la ALBA, el 23 de agosto de 2018, motivada en la falta de correspondencia entre sus pronunciamientos y la posición ecuatoriana en temas regionales. Además, se acusaba a Venezuela de una carencia de voluntad política para encontrar una solución democrática a la crisis en su territorio, lo que ha repercutido en la continua salida de su población del país. Para Ecuador, la estabilidad democrática era esencial para encontrar una estabilidad económica “que evite la continuación del éxodo masivo de sus ciudadanos” (MREMH, 23 de agosto de 2018).

A pesar de que en este comunicado se dejaba entrever que la calidad no democrática del Gobierno venezolano afectaba encontrar una salida al conflicto en Venezuela, en la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA del 5 de septiembre de 2018, en la que se discutió el tema de la migración venezolana, Ecuador mantendría sus propuestas de la realización de un diálogo nacional inclusivo para encontrar una resolución pacífica (VPItv, 5 de septiembre de 2018). Nuevamente, Ecuador mostraría así su ambigüedad al estimar que la resolución pasaba por mecanismos que el Gobierno venezolano había usado solo para retener el poder político.

A esta ambigüedad de la política exterior se suman las expresiones del presidente Moreno durante el 73º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2018, en la cual consideró que la migración venezolana era la consecuencia de un gobierno que descuidó a su propia población. Los llamados a la comunidad internacional a no quedarse “en declaraciones diplomáticas” y a coordinar “una acción continental para encontrar una solución, también estructural a los problemas del hermano pueblo venezolano”, demuestran una posición que claramente difiere de la política exterior hacia Venezuela en 2017, sobre todo cuando Moreno arguyó que “se perpetúan en el poder y se vuelven gobiernos sombríos, siniestros, con mafias corruptas” (Presidencia de la República del Ecuador, 25 de septiembre de 2018, p. 12).

Como consecuencia de esta preocupación generalizada sobre los derechos humanos en Venezuela, el 27 de septiembre de 2018 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una resolución (A/HRC/39/L.1/Rev.1) en la que expresa preocupación por la violación de derechos humanos en ese país, al tiempo que pide al Gobierno venezolano que acepte la ayuda

humanitaria. Esa resolución contó con el voto favorable del Gobierno ecuatoriano (MREMH, 28 de septiembre de 2018) y así se convirtió en la primera vez durante el mandato de Lenín Moreno que en un foro internacional el país daba su beneplácito ante una propuesta que se refiriera a la crisis en Venezuela.

Finalmente, resalta la expulsión de la embajadora de Venezuela en Ecuador, Carol Delgado, el 18 de octubre de 2018, luego de una referencia del ministro de Comunicación venezolano, Jorge Rodríguez, al presidente Moreno como mentiroso por las cifras de migrantes venezolanos que ofreció en las Naciones Unidas (*El Comercio*, 18 de octubre de 2018). Claramente esta acción demuestra esa política exterior reactiva del Estado ecuatoriano hacia Venezuela. Dichos cambios, además, sugieren una fluctuación en la identidad, así como una cierta inestabilidad identitaria en el Gobierno del Ecuador.

▲ **Conclusión**

La política exterior del Ecuador hacia Venezuela en el primer año de Lenín Moreno como presidente puede ser catalogada como una política activa desde el punto de vista ideológico, y evidenciada en sus discursos afines al gobierno venezolano, objetivos de política exterior plasmados en el Plan Nacional de Movilidad Humana, la Agenda de Política Exterior y las posiciones del Ecuador ante la OEA en ese periodo. Ello coincide con la presencia de María Fernanda Espinosa en la Cancillería ecuatoriana y con una coherencia en la forma de percibir a Venezuela y a su problema socioeconómico y político como un fenómeno de política nacional que no amerita la injerencia por medio de sugerencias o críticas desde afuera.

No obstante, a partir de la posesión de José Valencia como canciller, la política exterior del Ecuador hacia Venezuela efectivamente sufrió una transformación a una posición más reactiva. Este cambio está relacionado con dos fenómenos muy importantes. El primero lo constituyen los embates de una migración muy grande de venezolanos, la cual era una directa consecuencia de un Estado represivo con tintes antidemocráticos. Como consecuencia de esto, el Estado ecuatoriano diseñó políticas, propuso acciones regionales y emitió discursos y comunicados que ciertamente podrían catalogarse como una posición concreta, coherente y opuesta al Gobierno venezolano en los siguientes aspectos: el

reconocimiento de la crisis humanitaria en Venezuela; entender al gobierno de Maduro como uno no democrático; diferir en la visión en política exterior, especialmente en el tema de los derechos humanos; abogar por encontrar una solución regional al conflicto interno y a las consecuencias del éxodo venezolano.

En segundo lugar, se evidencia la inestable identidad del Gobierno de Ecuador que sufre transformaciones en función del grupo de dominio cercano al poder y a la toma de decisiones. Este proceso se alimenta de la influencia de identidades establecidas y fuertes como la de Estados Unidos, expresadas en sus actores políticos, quienes fácilmente pueden imponerse a identidades en crisis y, por tanto, a intereses nacionales no muy bien definidos.

Asimismo, se evidenció una ambigüedad en la política exterior que trasciende el proceso de cambio. Esta ambigüedad se expresó en los siguientes hechos: mantener la propuesta de que la solución pasaba por un diálogo nacional inclusivo y transparente, algo poco probable de suceder y de lo cual el Estado ecuatoriano era consciente cuando acusaba la falta de voluntad de Venezuela en llevarlo a cabo; la falta de compromiso con otros esfuerzos regionales para la salida del conflicto basado en sus propias creencias de que eran injerencistas o al menos no constructivos durante todo el primer año de gobierno. Sin embargo, las declaraciones del propio presidente Moreno, así como lo acordado en la “Declaración de Quito”, seguían la misma lógica que lo expresado en otros foros. No obstante, la política exterior de Ecuador fue sin duda también injerencista, y el no reconocimiento de esta condición creaba incongruencias en su accionar hacia Venezuela.

Finalmente, se evidencia una política exterior reactiva, es decir, presenta acciones, discursos y comportamientos como consecuencia de ataques, referencias y amenazas encontradas en una migración internacional inminente de venezolanos. Esta se ve reflejada en el impacto en su política de movilidad humana, en su sistema de educación, de salud, económico y político. En esta variedad de acciones y reacciones se evidencian factores centrales de política exterior de ambigüedad en Ecuador, tanto en su política activa como en la política reactiva.

Por ejemplo, la Resolución 244 que en principio tiene como objetivo solicitar la apostilla como forma de validar la cédula de identidad de los venezolanos, no ha sido aplicada por el Gobierno debido a su carácter inconstitucional, a pesar de seguir en vigencia. Los argumentos securitizadores detrás de esta intención

de control y organización de la sociedad se podrían fácilmente solventar por medio de la emisión de cédulas ecuatorianas para extranjeros con todos los datos entregados por los ciudadanos venezolanos, como se viene haciendo con otros ciudadanos extranjeros residentes en el Ecuador.

La incoherencia entre normativas de primero, segundo y tercer orden parece constituir un problema grave en la forma de gobierno de Moreno. Esto además demuestra la inconsistencia de una identidad del Estado y evidencia una identidad en transición que en general afecta la construcción del interés nacional, porque los tomadores de decisiones y sus fundamentos normativos tienen principios de un gobierno de izquierda, pero ciertos comportamientos y acciones de parte del gobierno de Moreno tienen características de derecha.

Esta ambigüedad se evidencia también en la posición frente al conflicto venezolano. Por ejemplo, al inicio del gobierno de Moreno no se hablaba de crisis. En este sentido, había una posición tambaleante entre identificarse como parte de una tendencia progresista o no parece no haberle permitido tener una posición fija frente a la crisis. Se demuestra que la crisis de una identidad tanto ideológica como de representación de un Estado no facilita la creación de políticas coherentes y la construcción de un interés nacional.

Los hacedores de política pública del Ecuador deberían identificar los factores comunes de una identidad ecuatoriana para construir una posición coherente y permanente. Esta falta de una identidad ecuatoriana definida desemboca en un comportamiento de política exterior reactiva y ambigua. Y en últimas, esta inconsistencia en la identidad evidencia una limitada producción académica. Por tanto, se recomienda una mayor investigación en política exterior del Ecuador que permita organizar datos sueltos de las acciones y el comportamiento del Estado a nivel internacional, para que sirva como apoyo a los tomadores de decisiones.

▲ Referencias

- Acosta, Y. J. (2018). Sufrimiento psicosocial del siglo XXI: Venezuela y la revolución. *Revista de Investigación Psicológica*, 19, 111-133.
- Bonilla, A. (1998). Identidades, conflicto y negociación entre Ecuador y Perú. *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe, FLACSO – Nueva Sociedad*, (2), 70-79.
- Bonilla, A. (2009). Seguridad, defensa y desarrollo diez años después. En C. Donoso Moreno (coord.), *Ecuador-Perú: evaluación de una década de paz y desarrollo* (pp. 203-208). Quito: Corporación Andina de Fomento.
- Buxton, J. (2018). Venezuela: Deeper into the Abyss. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, (38)2, 409-428. Recuperado desde: <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200409>.
- Carrión, F. (1989). *Política exterior del Ecuador: evolución, teoría y práctica*. Quito: F.E.P.P.
- Carta de Conducta de Riobamba. (2006). *Afese*, 44, 229-232.
- Chaguaceda, A. y Puerta, M. I. (2017). Decadencia autoritaria en Venezuela. Proceso histórico y desarrollos recientes. *Diálogo Político*, 2, 152-169.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2018). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2018. República Bolivariana de Venezuela*. Recuperado desde: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/105/EEE2018_Venezuela_es.pdf.
- EFE. (19 de junio de 2017). La OEA abre este lunes 19 de junio su Asamblea General en Cancún con Venezuela en el foco. *El Comercio*. Recuperado desde: <https://www.elcomercio.com/actualidad/oea-samblea-general-venezuela-cancun.html>.
- EFE. (28 de junio de 2018). Mike Pence instó a Lenín Moreno a hacer más para aislar a Maduro. *El Nacional*. Recuperado desde: http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/mike-pence-instó-lenin-moreno-hacer-mas-para-aislar-maduro_241954.
- EFE. (4 de julio de 2018a). Ecuador envía notas de protesta contra Bolivia y Venezuela por apoyo a Correa. *La Vanguardia*. Recuperado desde: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180704/45664086994/>

[ecuador-envia-notas-de-protesta-contra-bolivia-y-venezuela-por-apoyo-a-correa.html](https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-envia-notas-de-protesta-contra-bolivia-y-venezuela-por-apoyo-a-correa.html).

EFE. (4 de julio de 2018b). Maduro se solidariza con Correa y habla de "persecución" a exmandatarios. *El Comercio*. Recuperado desde: <https://www.elcomercio.com/actualidad/nicolasmaduro-solidariza-rafaelcorrea-orden-prision.html>.

El Comercio. (18 de octubre de 2018). *Gobierno de Ecuador expulsa a la Embajadora de Venezuela en Quito*. Recuperado desde: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-expulsion-embajadora-venezuela-cancilleria.html>.

El Telégrafo. (23 de mayo de 2018). *Canciller Espinosa: "el Grupo de Lima no es de integración"*. Recuperado desde: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/politica/3/canciller-espinosa-ecuador-onu>.

El Telégrafo. (24 de agosto de 2018). *Jueza deja sin efecto exigencia de pasaporte a venezolanos que ingresan a Ecuador*. Recuperado desde: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/1/audiencia-pasaporte-venezolanos-ecuador>.

El Telégrafo. (29 de agosto de 2018). *Más de 640.000 venezolanos ingresaron a Ecuador en 2018, el 18% se quedó*. Recuperado desde: <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/ecuador/1/estado-emergencia-crisis-migratoria-venezolanos-ecuador>.

El Tiempo. (19 de junio de 2017). *OEA no logra votos suficientes para hacer declaración sobre Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/oea-no-logra-votos-para-resolucion-sobre-crisis-en-venezuela-100592>.

Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Ecuador. (2018). *Acuerdos suscritos entre la República Bolivariana de Venezuela y la República del Ecuador 2007-2011*. Recuperado desde: http://ecuador.embajada.gob.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=9&lang=es.

España, L. P. y Ponce, M. G. (2018). *ENCOVI, Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ENCOVI-2017-presentaci%C3%B3n-para-difundir-.pdf>.

Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.

- Flockhart, T. (2012). Constructivism and Foreign Policy. En S. Smith, A. Hadfield y T. Dunne (eds.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (pp. 78-92). Oxford: Oxford University Press.
- Fondo Monetario Internacional, FMI. (Octubre de 2018). *Inflation rate, average consumer prices*. Recuperado desde: <https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/WEOWORLD/VEN/ADO>.
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, (23)1, 171-200. Doi: <https://doi.org/10.2307/2539267>.
- Jaramillo Jassir, M. (Julio de 2017). Lenín Moreno y su política exterior. *Revista Nova et Vetera*, (3)28. Recuperado desde: <http://www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera/Vol-3-Ed-28/Columnistas/Lenin-Moreno-y-su-politica-exterior/>.
- La Posta. (11 de septiembre de 2018). *Castigo divino: José Valencia*. [Archivo de video]. Recuperado desde: <https://www.youtube.com/watch?v=259mddzN-AE&feature=youtu.be>.
- Labarthe, S. y Saint-Upéry, M. (2017). Leninismo versus correísmo: la "tercera vuelta" en Ecuador. *Nueva Sociedad*, 272, 29-42.
- Legler, T., Serbin Pont, A. y Garelli-Ríos, O. (eds.). (2018). Venezuela: la multidimensionalidad de una crisis hemisférica. *Pensamiento propio*, (23)47.
- López Maya, M. (2018). El colapso de Venezuela, ¿qué sigue? *Pensamiento Propio*, (23)47, 13-36.
- Mijares, V. (2017). The Resilience of Venezuela Authoritarianism. *GIGA Focus Latin America*, 2. Recuperado desde: <https://www.giga-hamburg.de/en/publication/the-resilience-of-venezuelan-authoritarianism>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (19 de junio de 2017). *Ecuador solicitó la revisión de procedimientos de la reunión sobre la situación de Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-solicito-la-revision-de-los-procedimientos-de-la-reunion-sobre-la-situacion-de-venezuela/>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (20 de junio de 2017). *Ecuador llama al diálogo en la OEA para la resolución de controversias y consolidación de relaciones en la región*. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-llama-al-dialogo-en-la>

[oea-para-la-resolucion-de-controversias-y-consolidacion-de-relaciones-en-la-region/](https://www.cancilleria.gob.ec/oea-para-la-resolucion-de-controversias-y-consolidacion-de-relaciones-en-la-region/).

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (7 de agosto de 2017). *Ecuador participará en VI Reunión del Consejo Político de Cancilleres del ALBA-TCP*. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-participara-en-vi-reunion-del-consejo-politico-de-cancilleres-del-alba-tcp/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (17 de agosto de 2017). *Canciller del Ecuador: "en América Latina son más los temas que nos unen, que los que nos dividen"*. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/canciller-del-ecuador-en-america-latina-son-mas-temas-que-nos-unen-que-los-que-nos-dividen/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (23 de febrero de 2018). *La canciller defiende el diálogo como una herramienta de toma de decisiones*. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/la-canciller-defiende-el-dialogo-como-una-herramienta-de-toma-de-decisiones/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (16 de julio de 2018). *Los extranjeros que ingresen a Ecuador deberán contar con un seguro de salud, a partir del mes de septiembre*. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/los-extranjeros-que-ingresen-a-ecuador-deberan-contar-con-un-seguro-de-salud-a-partir-del-mes-de-septiembre/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (8 de agosto de 2018). *Ecuador declara estado de emergencia al sector de movilidad humana en Carchi, Pichincha y el Oro, para atención de flujos migratorios inusuales de ciudadanos venezolanos*. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-declara-estado-de-emergencia-al-sector-de-movilidad-humana-en-carchi-pichincha-y-el-oro-para-la-atencion-de-los-flujos-migratorios-inusuales-de-ciudadanos-venezolanos/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (16 de agosto de 2018). *Comunicado oficial*. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/comunicado-oficial-35/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (23 de agosto de 2018). *Comunicado oficial del gobierno del Ecuador ante el*

incremento de la migración desde Venezuela. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/96589/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (28 de agosto de 2018). *El canciller de Ecuador anuncia que la reunión regional se adelanta para el 3 y 4 de septiembre. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/el-canciller-de-ecuador-anuncia-que-la-reunion-regional-se-adelanta-para-el-3-y-4-de-septiembre/>.*

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (4 de septiembre de 2018). *Declaración de Quito sobre movilidad humana de ciudadanos venezolanos en la región. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/declaracion-de-quito-sobre-movilidad-humana-de-ciudadanos-venezolanos-en-la-region/>.*

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (28 de septiembre de 2018). *Ecuador votó a favor en resolución histórica del Consejo de DD.HH. sobre Venezuela. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/ecuador-voto-a-favor-en-resolucion-historica-del-consejo-de-dd-hh-sobre-venezuela/>.*

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (1 de octubre de 2018). *Cancillería amplía declaratoria de emergencia del sector de movilidad hasta el 31 de octubre. Recuperado desde: <https://www.cancilleria.gob.ec/cancilleria-amplia-declaratoria-de-emergencia-del-sector-de-movilidad-hasta-el-31-de-octubre/>.*

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). *Agenda de Política Exterior 2017-2021. Recuperado desde: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/01/agenda_politica_2017baja.pdf.*

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela. (6 de julio de 2018). *Venezuela entrega nota de protesta a Ecuador. Recuperado desde: <http://mppre.gob.ve/2018/07/06/venezuela-entrega-nota-de-protesta-a-ecuador/>.*

Mintz, A. y DeRouen, K. (2010). *Understanding Foreign Policy. Decision Making*. Estados Unidos: Cambridge University Press.

Moreno, L. [@Lenin]. (5 de junio de 2018). *Nuestro pronunciamiento ante el 48 período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la @OEA_oficial. #AsambleaOEA [trino]. Recuperado desde: <https://twitter.com/Lenin/status/1004162304676687877>.*

- Moscoso, M. (2017). Lenín Moreno: ¿un punto de inflexión para Alianza País? *Nueva Sociedad*, 269, 4-16.
- Nabers, D. (2011). Identity and Role change in International Politics. En S. Harnisch, C. Frank y H. Maull (eds.), *Role Theory in International Relations: Approaches and Analysis* (pp. 74-94). Nueva York: Routledge.
- Observatorio Venezolano de Violencia, OVV. (5 de enero de 2018). *Informe OVV de violencia 2017*. Recuperado desde: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/informe-ovv-de-violencia-2017/>.
- Organización Internacional para las Migraciones, OIM. (2018). *Tendencias migratorias en las Américas. República Bolivariana de Venezuela, septiembre 2018*. Recuperado desde: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela-Septiembre_2018.pdf.
- Presidencia de la República del Ecuador. (14 de agosto de 2017). *Presidente Moreno expresa preocupación por la situación de Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.presidencia.gob.ec/presidente-moreno-expresa-preocupacion-por-la-situacion-de-venezuela/>.
- Presidencia de la República del Ecuador. (16 de agosto de 2018). *Intervención del Presidente de la República Lcdo. Lenín Moreno en la reunión con migrantes venezolanos (Quito) [audio]*. Recuperado desde: https://www.ivoox.com/16-08-2018-intervencion-del-presidente-republica-lcdo-audios-mp3_rf_27888517_1.html.
- Presidencia de la República del Ecuador. (25 de septiembre de 2018). *Intervención del Presidente en el período 73 de sesiones de las Naciones Unidas*. Recuperado desde: <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/2018.09.25-DISCURSO-EN-EL-73-PER%C3%8DODO-DE-SESIONES-DE-LA-ONU.pdf>.
- Quintero, R. y Silva, E. (1998). *Ecuador: una nación en ciernes*. Tomo III (tercera edición). Ecuador: Abya-Yala.
- Sánchez, E. L. (2011). Claves para comprender la política exterior reciente de Ecuador. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, (6)12, 123-143. Recuperado desde: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/34498/articulo5.pdf;jsessionid=0F910625401ECBB668BDEC09689333FA?sequence=1>.

- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. Reino Unido y Estados Unidos: SAGE Publications Ltd.
- Secretaría Nacional de Comunicación. (23 de mayo de 2018). *Comunicado oficial sobre el proceso electoral en el hermano país de Venezuela*. Recuperado desde: <https://twitter.com/ComunicacionEc/status/999316017179496448>.
- Secretaría Nacional de Comunicación. (24 de agosto de 2018). *Comunicado oficial sobre las medidas cautelares por el pedido de pasaporte a ciudadanos venezolanos*. Recuperado desde: <https://twitter.com/ComunicacionEc/status/1033135080926011394>.
- Silva Charvet, E. (2004). *Identidad nacional y poder*. Quito: Abya-Yala.
- Traverso Yépez, M. (1998). *La identidad nacional en Ecuador: un acercamiento psicosocial a la construcción nacional*. Quito: Abya-Yala.
- Unidad Digital de EcuadorTV. (5 de junio de 2018). Ecuador se abstiene de votar en resolución de la OEA por tema Venezuela. *Pública FM*. Recuperado desde: <https://www.publicafm.ec/noticias/actualidad/1/ecuador-se-abstiene-de-votar-en-resolucion-de-la-oea-por-tema-venezuela>.
- VITOTVO Canal Digital. (29 de junio de 2018). *Visita de Mike Pence a Ecuador* [video]. Recuperado desde: <https://www.youtube.com/watch?v=WO29iuL3n5w>.
- VPltv. (5 de septiembre de 2018). *En vivo sesión extraordinaria de la OEA* [video]. Recuperado desde: <https://www.youtube.com/watch?v=MzCAdTcOSck>.
- Wendt, A. (1992). Anarchy Is What States Make of It: the Social Construction of Power Politics. *International Organization*, (46)2, 391-425. Doi: 10.1017/S0020818300027764.
- Wolff, J. (2018). Ecuador after Correa: The Struggle over the "Citizens' Revolution". *Revista de Ciencia Política*, (38)2, 281-302.

La corrupción del régimen en Venezuela y el problema de las drogas ilícitas en un contexto de crisis: impactos para la seguridad regional¹

Carlos Enrique Álvarez Calderón² y Mario Alexander Luna Martínez³

▲ Introducción

A inicios de la década de los setenta, Venezuela era considerada uno de los Estados más avanzados de América Latina. Si bien sería para aquel momento un país en vías de desarrollo, con una cuota inequívoca de corrupción e injusticia al igual que sus contrapartes regionales, era un Estado que iba en camino a brindar atención médica gratuita y educación superior a todos sus ciudadanos,

¹ Este capítulo del libro es parte del proyecto de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales, titulado "Desafíos y nuevos Escenarios de la seguridad multidimensional en el contexto nacional, regional y hemisférico en el decenio 2015-2025", adelantado por el Grupo de Investigación Centro de Gravedad de la Escuela Superior de Guerra General Rafael Reyes Prieto, reconocido y categorizado en A por COLCIENCIAS, con el código COL0104976.

² Profesor titular de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) adscrito a la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales. Magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) y *Coaching Ontológico Empresarial* de la Universidad San Sebastián de Chile (SSC). Jefe de línea de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) y editor de la revista *Ensayos sobre Defensa y Seguridad*.

³ Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Estudiante de la Maestría en Inteligencia Estratégica e investigador en el Centro de Investigación de Guerra Asimétrica (CIGA) de la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército de Colombia (ESICI), estudiante de la Maestría en Paz, Desarrollo y Ciudadanía de la Universidad Minuto de Dios (UNIMINUTO).

por lo que se constituía en un modelo de movilidad social y un imán para inmigrantes de toda América Latina y Europa (Naím y Toro, 2018).

Su sistema político era de los más estables del hemisferio americano, con partidos que se alternaban regularmente el poder a través de elecciones democráticas periódicas y en donde la libertad de prensa y de expresión estaba garantizada. Venezuela había elegido autoridades civiles para la dirección del Estado desde 1958, lo que permitía, a su vez, un grado de autonomía y poder institucional para las fuerzas armadas; dichas estables relaciones cívico-militares se establecerían a través del pacto "Punto Fijo"⁴, que dividiría el poder entre los principales partidos políticos, el Partido de Acción Democrática (PAD) y el Partido Demócrata Cristiano (COPEI), el cual sería ampliamente apoyado tanto por las élites militares como empresariales.

Asimismo, Venezuela era una de las economías occidentales más atractivas para la inversión, gracias a una enorme industria petrolera, una avanzada infraestructura y una dilatada relación comercial con Estados Unidos, que le hacían ser considerada la primera opción para el establecimiento de casas matrices de corporaciones multinacionales que tenían algún interés de ampliar sus operaciones en América Latina.

Pero en la actualidad se observa una Venezuela completamente distinta; desde la llegada de Hugo Chávez al poder, este país podría ser considerado como uno de los pocos regímenes dictatoriales de la región y una de las economías más empobrecidas de América Latina; en efecto, se estima que el crecimiento económico del país se redujo en un 18% en 2018 y en un 50% durante los últimos cinco años (Werner, 2018). Sus escuelas se caracterizarían por la inasistencia y el sistema de salud habría sido arruinado por años de corrupción y abandono. Solo una minoría de la población tendría un acceso decente a la provisión de alimentos⁵ y medicamentos, ocasionado en parte por una hiperinflación desbordada⁶ y una fuerte devaluación del bolívar, en la cual los precios se duplicarían cada 25 días; el Fondo Monetario Internacional (FMI) comenzaría proyectando una inflación para 2018 de 13.000%, luego a 14.000% en abril y finalmente en julio a 1.000.000% (Werner, 2018).

⁴ El pacto siguió al régimen militar del general Pérez Jiménez, quien sería destituido del poder a través de una alianza entre civiles y militares.

⁵ El venezolano promedio habría perdido siete kilos de peso en 2017.

⁶ La hiperinflación venezolana se podría comparar con la crisis inflacionaria de Alemania en 1923 y con las tasas de inflación de Zimbabue en 2008.

Además, una epidemia de violencia la habría convertido en uno de los países más inseguros del mundo, que junto a las precarias condiciones socioeconómicas, le habrían llevado a producir uno de los éxodos migratorios más significativos de los últimos 100 años, de más de tres millones de personas. Se habría convertido en un importante *hub* de tráfico de cocaína gracias a una élite “militocrática” y “cleptocrática”, que cooperando con organizaciones al margen de la ley, habría allanado el camino para una proliferación de actores criminales en territorio venezolano, tanto domésticos como foráneos. Teniendo en cuenta que el objetivo principal del actual régimen “militocrático” de Venezuela sería la defensa de la revolución bolivariana y que esta sería innegociable porque debe sostenerse en el tiempo (Asamblea Nacional de Venezuela, 2013), el régimen venezolano apelaría a todos los escenarios que deba para mantener el poder, incluyendo vínculos con el crimen organizado transnacional.

Por lo anterior, el presente capítulo busca analizar cómo en medio de una crisis política, económica y social en Venezuela, la corrupción parecería haberse convertido en el instrumento más importante para la supervivencia del actual régimen venezolano, a partir de la cooptación de sus instituciones políticas y armadas, lo cual conlleva a que en Venezuela podría haberse configurado un Estado “mafioso” en el que convergerían funcionarios corruptos civiles y militares, crimen organizado transnacional, y grupos armados irregulares venezolanos y colombianos.

▲ De la globalización desviada a la gobernanza desviada: el papel de los Estados “mafiosos” y “cleptocráticos”

En todo el mundo, actores políticos y criminales parecerían estar colaborando entre sí con mayor entusiasmo que en el pasado; y si bien esta dinámica de colaboración entre gobiernos y grupos criminales no sería nueva⁷, el proceso de

⁷ Existirían numerosos ejemplos históricos en los cuales Estados democráticos en algún momento cooperaron en conjunto con organizaciones criminales. Por ejemplo, durante la Segunda Guerra Mundial y el periodo de Guerra Fría, el gobierno de Estados Unidos trabajaría estrechamente con la mafia italo-estadounidense con el objetivo de proyectar su poder en el extranjero; en el proceso, la mafia norteamericana terminaría convirtiéndose en un activo jugador en los asuntos internacionales, patrocinando insurgencias armadas, participando en el terrorismo transnacional e incluso colaborando en la reingeniería política en algunos países.

transición hacia una política “criminalizada” parecería haberse acelerado en las últimas décadas. Una explicación que podría dar cuenta de la creciente asociación en los últimos años entre algunos Estados y organizaciones delincuenciales, podrían ser los efectos perturbadores de una globalización desenfrenada que habría creado una enorme demanda insatisfecha de “gobernanza”⁸.

En efecto, un gran número de actores colectivos e individuales se habrían unido a los mercados transfronterizos; esto crearía una nueva demanda para una regulación y gobernanza eficaces del comercio y los mercados, muchos de ellos ilícitos y violentos. Pero en donde los Estados habrían sido débiles o ineficaces, ciertas autoridades locales y grupos al margen de la ley habrían intervenido para desempeñar ese papel que, en teoría, debería ser monopolio exclusivo del Estado nacional (Álvarez, 2017a). Según Cockayne (2016), el crimen organizado transnacional (COT) no podría llevar sus disputas a los tribunales de justicia o conciliación formales, por lo que confiaría en los procesos darwinianos de selección natural violenta, en orden de establecer un orden jerárquico o estructura de gobierno.

Por ende, el resultado no sería sólo la “globalización desviada” (Álvarez y Zambrano, 2017), sino también la “gobernanza desviada”, ya que a medida que algunas organizaciones criminales desarrollarían el poder de gobernar a otras, acumularían capital financiero y social, para así extender su influencia sobre la política formal y desdibujar la línea divisoria entre el “mundo superior” y el “inframundo”. Este aumento en la demanda de “gobernanza desviada” sería sin duda un subproducto inesperado del Consenso de Washington, que enfatizaría la movilidad de bienes y capitales mucho más que el movimiento seguro, regular y ordenado de mano de obra, mientras trabajaba de manera simultánea en la reducción de la provisión de servicios sociales por parte del Estado.

En consecuencia, diversas comunidades se habrían sentido desprotegidas y mal atendidas por el Estado y ello habría creado “espacios vacíos” en los cuales actores

⁸ En este documento se entiende la “gobernanza” como la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado que proporcionaría buena parte de su legitimidad, a través de la cooperación y la interacción entre los diferentes actores de una sociedad, mientras que la “gobernabilidad” podría ser entendida como aquella capacidad de los sistemas políticos para hacerse cargo de las múltiples demandas sociales. Por ende, la “gobernabilidad” aparecería ligada a ciertas capacidades más bien generales para gobernar, mientras que la “gobernanza” se vincularía directamente a las políticas públicas que se implementan para la organización de las sociedades y para satisfacer las demandas de la sociedad civil, cada vez más amplias y con exigencias de respuesta más rápidas.

criminales se convertirían en protectores y proveedores de servicios no resueltos por el Estado y que, de algún modo, les terminaría facilitando la acumulación de poder político (Álvarez, 2017b). Según Ezrow y Frantz (2013), esta tendencia sería particularmente aguda cuando las sociedades se ven afectadas por transformaciones constitucionales, crisis y conflictos, como terminaría sucediendo, por ejemplo, con Venezuela. Como resultado, los grupos del crimen organizado formarían “proto-Estados”, invisibles al interior de los espacios vacíos y entre las fronteras porosas de aquellos Estados con un débil control territorial. Por ejemplo, el negocio del narcotráfico habría creado Estados “paralelos” en los espacios vacíos de países como Perú, Colombia, Bolivia, México y Venezuela, en donde se configurarían “ecosistemas criminales”⁹, en los cuales convergerían grupos insurgentes, terroristas, COT, funcionarios corruptos del Estado y población civil¹⁰ (Álvarez y Rodríguez, 2018). Una parte del país estaría dirigida por el gobierno central y otras regiones estarían bajo el control de un Estado informal y a la sombra, dirigido por actores al margen de la ley. Estos gobiernos en la sombra frecuentemente ganarían parte del apoyo popular, al participar en actos de alto perfil, como la provisión de obras públicas y la redistribución de riqueza (Krasna, 1996).

Si los Estados democráticos vacilan o no son lo suficientemente fuertes como para defender sus territorios contra estas “invasiones” del mundo criminal, dichos agentes delincuenciales podrían continuar expandiéndose hasta que obtengan el control sobre las fuerzas de seguridad formales de la policía y las fuerzas armadas. Cuando eso sucede, estas fuerzas podrían ser reutilizadas de nuevo en agentes de aplicación del monopolio para las élites “cleptocráticas”¹¹, convirtiendo al Estado democrático en un Estado “mafioso”. Por tanto, los Estados mafiosos se crearían a partir de la expansión de los grupos del crimen

⁹ Un ecosistema criminal sería el escenario en el que actores al margen de la ley, población civil y funcionarios corruptos, convergen en un mismo territorio y establecen una serie de relaciones de interdependencia, con las cuales alteran el equilibrio existente en materia económica, política, social y de seguridad.

¹⁰ Como, por ejemplo, los miles de agricultores latinoamericanos que cosechan hoja de coca, los millones de occidentales que consumen cocaína o marihuana con regularidad, los millones de ciudadanos involucrados en la industria de bienes de consumo falsificados de China, o los cientos de usuarios que contratan los servicios de las redes de trata de personas. Es decir, gente del común que sería parte integral del ecosistema criminal.

¹¹ Cleptocracia (del griego *klepto*, “robo”; y *cracia*, “poder”) sería el establecimiento y desarrollo del poder basado en el robo de capital, lo cual institucionalizaría la corrupción y sus derivados como el nepotismo, el clientelismo político y/o el peculado, de forma que estas acciones delictivas quedarían impunes, debido a que todos los sectores del poder, desde la justicia hasta el sistema político y económico, estarían corruptos.

organizado que operan en la economía informal hacia instituciones formales del Estado democrático, de modo que la policía y las fuerzas de seguridad vuelvan a ser reutilizadas en agencias de aplicación del monopolio para las élites cleptocráticas. Por ende, cualquier debilitamiento de las instituciones centrales o de las fuerzas de seguridad de un Estado democrático crearía una oportunidad para que actores al margen de ley se expandan más allá de los límites de la economía informal y se adhieran a los sistemas formales de gobierno¹².

Sin embargo, la actual colaboración entre gobiernos y grupos criminales sería distinta de las formas más limitadas en las cuales los dos habrían cooperado en el pasado. Los gobiernos y las agencias de espionaje, incluidos los de los países democráticos, a menudo habían reclutado a delincuentes para contrabandear armas a los insurgentes aliados en otros países, o incluso para asesinar a enemigos del Estado en el extranjero. Pero a diferencia de los Estados democráticos, los Estados mafiosos no solo confiarían ocasionalmente en grupos criminales para promover objetivos particulares de la política exterior; en Estados mafiosos como Bulgaria, Guinea-Bisáu, Corea del Norte, Birmania o Venezuela, el interés nacional y los intereses del COT estarían ahora entrelazados de manera inextricable. En este tipo de Estado, los altos funcionarios del gobierno se convertirían incluso en actores integrales de las empresas criminales; de acuerdo a Naím (2012), las organizaciones delincuenciales habrían infiltrado en un grado sin precedentes a los gobiernos de muchos Estados a lo largo y ancho del globo, e incluso algunos gobiernos, en lugar de desarticular las actividades criminales de ciertos grupos delictivos, se habrían hecho cargo de sus operaciones ilegales.

En los Estados mafiosos, los funcionarios del gobierno se enriquecen a sí mismos y a sus familias y amigos, mientras explotan el dinero, el músculo, la influencia política y las conexiones globales de los sindicatos criminales para consolidar y expandir su propio poder. De hecho, las principales posiciones en algunas de las empresas ilícitas más rentables del mundo ya no están ocupadas solo por delincuentes profesionales; ahora incluyen altos funcionarios gubernamentales, legisladores, directores de inteligencia, comandantes de departamentos de policía, oficiales militares y, en algunos casos extremos, incluso jefes de Estado o sus familiares. (Naím, 2012, p. 101)

¹² En estos casos, las fronteras políticas nacionales se mantendrían sin cambios y los vestigios de las instituciones democráticas (como las elecciones periódicas) podrían persistir, pero una política verdaderamente democrática sería incompatible con una economía superada por el crimen organizado.

La existencia de Estados mafiosos, como sucedería en la actualidad con Venezuela, no sería un fenómeno exclusivamente regional o temporal. Según Andreas y Naím (2012), el Reino Unido a través de la Compañía Británica de las Indias Orientales, inundaría de opio a China en el siglo XIX; asimismo, a principios del siglo XX, la era de la prohibición configuraría a Estados Unidos como un Estado mafioso, considerando que muchos de los departamentos de policía, jueces, alcaldes, gobernadores y congresistas fueron cooptados por las mafias italianas e irlandesas; en la década de los cuarenta y cincuenta, el dictador Fulgencio Batista ofrecería santuario en Cuba a varias de las principales figuras del crimen organizado de Estados Unidos. Del mismo modo, el Gobierno canadiense otorgó licencias a los contrabandistas en Ontario para almacenar alcohol directamente en las orillas del río Detroit y los funcionarios de aduanas canadienses habitualmente firmaban documentos falsos que indicaban que los productos no estaban destinados a Estados Unidos.

En muchos lugares, la Guerra Fría crearía un “clima de tolerancia” para que los Estados respaldaran empresas criminales, relaciones que a menudo se pasaban por alto por conveniencia geopolítica. Tal sería el caso de la dictadura de Manuel Noriega en Panamá, la cual permitiría que la cocaína colombiana y el dinero sucio fluyeran libremente por el país hasta que el régimen fue derrocado por Estados Unidos en 1989. En Bolivia ocurriría algo similar, durante la dictadura del general Luis García Meza, quien tenía estrechos vínculos con el narcotráfico durante la década de los ochenta. Incluso las autoridades británicas en las Bahamas también operaron un Estado mafioso durante los setenta y ochenta, cuando permitieron que el narcotraficante colombiano Carlos Lehder convirtiera una isla de las Bahamas en su propia pista de aterrizaje privada para los envíos de cocaína con destino a los Estados Unidos.

Los Estados mafiosos o “gánsteres” se podrían definir como “químéricas economías políticas de transición que formalizan temporalmente los monopolios económicos extractivos del crimen organizado en un territorio geográfico determinado” (Hirschfeld, 2015). Una vez establecidos los límites territoriales del ecosistema criminal, la actividad delictiva se asemejaría al de un Estado cleptocrático, donde los organismos de seguridad serían reutilizados en actividades más allá de las típicamente asociadas con el monopolio legítimo de la fuerza, la tributación y la justicia del Estado nacional. Los ecosistemas criminales en los cuales operarían los Estados mafiosos no serían fijos ni estáticos, ya que las

elites cleptocráticas y “militocráticas”¹³ buscarían colonizar el territorio circundante, si las condiciones les son favorables.

Los Estados mafiososemergerían, se expandirían y se contraerían con relación a la organización, expansión o contracción del crimen organizado en la economía, comenzando con actividades criminales dedicadas al asalto u otras formas de extracción de riqueza, en las cuales las elites afirmarían estos derechos a través de manifestaciones públicas de violencia, con poca o ninguna pretensión de legitimidad o gobierno democrático. Evolucionarían con la cooptación de las fuerzas de seguridad y estratificación que surgirían primero en el contexto de un crimen organizado, que con el tiempo se transformaría en instituciones primordiales de gobierno y defensa territorial. En efecto, los grupos de COT podrían encontrar una manera de infiltrar el aparato formal del Estado y obtener el control de las fuerzas de seguridad para reutilizarlos en agentes de la aplicación del monopolio y la agregación de riqueza privada (Rubin, 1988). Los líderes elegidos democráticamente podrían ser incapaces de resistir el atractivo del crimen organizado y reutilizar a las fuerzas de seguridad del Estado hacia la creación de riqueza privada; en estos casos, el Estado sería cada vez más extractivo, cleptocrático e inestable, aunque las instituciones nominales de democracia podrían persistir. De acuerdo con Álvarez y Zambrano (2017):

La globalización “desviada” estaría impulsada principalmente por la codicia, el poder y la ideología que beneficiaría a una élite selecta, lícita o ilícita, que con la capacidad de corromper al sistema político, crearía influencias desestabilizadoras para garantizar su propia supervivencia y promover sus propios intereses. (pp. 278-279)

Para Jeremy McDermott, director ejecutivo de *InSight Crime*, un Estado mafioso sería aquel que se dejaría cooptar en todos los niveles institucionales por el crimen organizado; además sus gobiernos tendrían prácticas cleptocráticas, delegando ciertos roles del Estado a los actores ilegales (*InSight Crime*, 2018). En dicho tipo de Estado, el delito tendría un crecimiento exponencial con altos índices de violencia, perpetrados tanto por agentes estatales como no estatales; su territorio se convertiría en pivote para la exportación de la criminalidad, por lo cual sería constantemente denunciado y acusado por otros actores internacionales debido a sus conductas criminales. En este

¹³ Elites políticas y económicas militarizadas.

orden de ideas, la cooptación del crimen organizado en los altos niveles institucionales de Venezuela se vendría evidenciando a través de las denuncias y sanciones contra funcionarios que aparentemente estarían vinculados a estructuras criminales.

En 2008, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos agregaría al general en servicio activo Henry Rangel Silva a su lista de barones de la droga. Sin embargo, el entonces presidente Hugo Chávez nombraría en 2010 a Rangel Silva como el máximo comandante de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) y en 2012 como ministro de Defensa. El Departamento del Tesoro también incluiría a otros funcionarios venezolanos, entre ellos cinco oficiales militares de alto rango, a su lista de narcotraficantes. En 2010, un venezolano llamado Walid Makled, acusado por varios gobiernos de ser el jefe de uno de los grupos de narcotraficantes más grandes del mundo, fue capturado por las autoridades colombianas, y antes de su extradición a Venezuela, Makled afirmaría que poseía algunos videos, conversaciones telefónicas, cheques y otras evidencias que probaban que trabajaba para una red criminal que involucraba a 15 generales venezolanos (incluido el Jefe de Inteligencia Militar y el Director de la Oficina Antinarcóticos), así como al hermano del Ministro del Interior del país de aquel entonces y cinco miembros del Congreso (Naím, 2012). Según Blasco (2015), la corrupción del Ministerio Público, de la FANB y del sistema judicial, permitiría que desde Venezuela y a través del “Cartel de los Soles”¹⁴, se exportara el 90% de la producción de drogas ilícitas que provenían de Colombia.

Y el tráfico de drogas no sería la única actividad ilícita que habría florecido en la era de los delitos autorizados por el Estado bolivariano; Venezuela también se habría convertido en una base de operaciones para tráfico de personas, lavado de dinero, contrabando de armas y comercio de petróleo de contrabando. Además, el robo de capital público, la institucionalización de la corrupción a través del nepotismo y el clientelismo político, así como otras prácticas cleptocráticas, darían cuenta de un Estado criminalizado (Bour, 2014); por ejemplo, el saqueo de la industria petrolera y minera, así como el robo de alimentos, que habría beneficiado económicamente a la élite militocrática en más de 300

¹⁴ La expresión respondería a las estrellas doradas que los generales de la GNB llevarían en sus charreteras. El término se usaría por vez primera en 1993, cuando dos generales de la GNB, el jefe antinarcóticos Ramón Guillén Dávila y Orlando Hernández Villegas, fueron investigados por narcotráfico. En la actualidad, la expresión se emplearía para describir a todos los funcionarios del gobierno implicados en actividades del narcotráfico.

mil millones de dólares, llevaría al subsecretario del Tesoro de Estados Unidos, Marshall Billingslea, a afirmar que “estamos hablando de una cleptocracia que opera a una escala pocas veces o nunca vista en la historia moderna” (EFE, 10 de septiembre de 2018).

Otro ítem que dejaría en evidencia la “gobernanza desviada” de Venezuela y su caracterización como Estado mafioso, sería la delegación de algunos roles del Estado a organizaciones híbridas que tendrían la responsabilidad de “defender” la revolución chavista, además de cometer actividades delictivas de narcotráfico, minería criminal, secuestro, robos y extorsiones. La organización que más llamaría la atención son los “colectivos armados” para la defensa de la revolución¹⁵, los cuales manejarían altas cuotas extorsivas a comerciantes y la estructura del microtráfico de drogas ilícitas, del sicariato y del monopolio del comercio de los abastecimientos alimentarios direccionalados por el Gobierno venezolano (Olivares, 23 de abril de 2017).

Otra dinámica de interés sería la permisibilidad del Gobierno para que militares cubanos desarrollen actividades de inteligencia en Venezuela, incluso dirigiendo parte de la organización del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), especialmente en asuntos relacionados con la persecución a líderes de oposición, tanto al interior como al exterior de Venezuela (Blasco, 5 de abril de 2017). Con orientación del Gobierno cubano, Nicolás Maduro habría venido recortando las libertades económicas y ampliando la práctica chavista de encarcelar, exiliar o prohibir de la vida política a aquellos opositores políticos difíciles de cooptar, hasta el punto que más de 100 presos políticos permanecerían en las cárceles venezolanas, en donde la tortura sería una práctica común. Además, Maduro habría profundizado las alianzas del Gobierno venezolano con regímenes antiamericanos y occidentales, recurriendo a Rusia en busca de armas, seguridad cibernetica y experiencia en la producción de petróleo, a China por financiamiento e infraestructura, a Bielorrusia para la construcción de viviendas y a Irán para la producción de automóviles (Naím y Toro, 2018).

¹⁵ Serían civiles armados con vínculos ideológicos a la élite militocrática, realizando funciones de seguridad ciudadana, inteligencia y represión, principalmente en Caracas; proveerían incluso un sistema de justicia paralelo. Si bien inicialmente fueron financiados por el Gobierno, habrían venido recurrido cada vez más a actividades criminales para autofinanciarse, principalmente el narcomenudeo y la extorsión. El actual régimen de Maduro los habría venido utilizando para ejercer control social en sus áreas de influencia y para disolver las protestas de la oposición.

Asimismo, la presencia de santuarios territoriales en Venezuela para el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de grupos disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), con anuencia del Gobierno venezolano, darían cuenta de una relación de cooperación que se habría venido profundizado en el tiempo. Efectivamente, dichas organizaciones criminales sostendrían una relación política y de amistad con personalidades del régimen venezolano, como Freddy Bernal, ministro de Agricultura Urbana, y Ramón Rodríguez Chacín, exministro de Relaciones Interiores (*Insight Crime*, 2018). Sería importante relacionar también a Venezuela como un Estado exportador del crimen, ya que el poder armado que habrían alcanzado algunos venezolanos les habría permitido alcanzar el liderazgo de estructuras armadas ilegales colombianas; un ejemplo de ello sería la Compañía Caribe del Frente de Guerra Norte del ELN, la cual estaría comandada por un siniestro individuo de nacionalidad venezolana que manejaría todo el narcotráfico y contrabando de combustible entre el departamento colombiano de La Guajira y el estado venezolano de Zulia (Luna, 28 de septiembre de 2018). Además, Venezuela ha logrado emplear los territorios de diferentes Estados como plataformas para que las drogas ilícitas lleguen a Estados Unidos y Europa, principalmente en los casos de Honduras, Salvador y República Dominicana, donde según la Unidad de Investigación de Venezuela (24 de mayo de 2018) pasarían cada año entre 115 y 150 toneladas de cocaína procedentes de Venezuela.

Finalmente, el incremento de actividades delictivas y violentas, y la participación de actores estatales y no estatales en este tipo de actividades, darían cuenta también de la condición de Venezuela como Estado mafioso; según diferentes estudios, sería uno de los países más violentos del mundo, contando con una tasa de 89 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2017 (Agenda Venezuela 2030, 30 de septiembre de 2018), o de 111 homicidios por cada 100 mil habitantes. De acuerdo a Amnistía Internacional (2018), en Venezuela se producirían 8.200 ejecuciones extrajudiciales; esta situación iría ligada con el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades venezolanas, como sucedería con la Policía Nacional Bolivariana (PNB) y la Guardia Nacional Bolivariana (GNB), así mismo con el empleo de los colectivos armados, quienes aplicando la fuerza de forma intencionalmente letal en contra de la población más vulnerable, han cometido asesinatos de población civil y opositores (Torres y Casey, 22 de abril de 2017). Según Almagro (2017), "la Guardia Nacional Bolivariana y su jefe, Mayor General Benavides Torres, son

directamente responsables de la represión que ha asesinado, privado de la libertad y torturado a cientos de venezolanos”.

De acuerdo a un informe de *InSight Crime* (2018), existirían siete argumentos por los cuales Venezuela podría ser considerada en la actualidad como un Estado mafioso: 1) penetración del crimen organizado en altos nivel de las instituciones del Estado, de los cuales el informe afirmaría haber identificado 123 altos funcionarios gubernamentales involucrados en actividades criminales; 2) evidencia de cleptocracia, en la cual las arcas del Estado habrían sido saqueadas a escala industrial por la élite bolivariana¹⁶; 3) delegación de poderes estatales a actores irregulares e ilegales, como los colectivos, “pranes”¹⁷ y “megabandas”¹⁸; 4) crecimiento exponencial del crimen organizado venezolano, gracias a una serie de políticas gubernamentales que terminarían beneficiándolo, como por ejemplo, la política de “zonas de paz” en 2013¹⁹ (ver Mapa 1); 5) altos índices de violencia por parte de actores estatales y no estatales, del orden de los 89 homicidios por cada 100.000 habitantes durante 2017²⁰ y de 130 por cada 100.000 habitantes en el caso de la capital, Caracas; 6) exportación de la criminalidad, con la creciente participación de venezolanos en una amplia gama

¹⁶ No habría datos confiables que permitirían cuantificar la magnitud del nivel de corrupción en Venezuela, debido a la falta de transparencia. En efecto, Venezuela ocuparía el puesto 166 de los 176 países incluidos en el Índice de Percepción de Corrupción, elaborado por Transparencia Internacional (2018).

¹⁷ “Pran” sería el líder carcelario que dirigiría desde la prisión o en las comunas, a las organizaciones delictivas denominadas “trenes”, los cuales controlarían las actividades criminales en los barrios y las minas de oro en distintas regiones de Venezuela. Esta figura delictiva ha sido tan exitosa, que sus estructuras criminales ya operan en conjunto con las llamadas “megabandas”.

¹⁸ Grupos delictivos que se dedicarían al secuestro, la extorsión, el microtráfico, el robo de vehículos y otros delitos. Portarían armas de grueso calibre y operarían en toda la geografía venezolana. Las investigaciones adelantadas por *InSight Crime* (2018) indican que habría entre 12 y 16 megabandas, algunas con más de 300 miembros, principalmente en los estados de Miranda, Guárico, Carabobo, Aragua, Zulia, Bolívar, Táchira y en la capital, Caracas.

¹⁹ Esta política, dirigida por José Vicente Rangel Ávalos, tenía como objetivo la generación de inversión social en áreas de alta criminalidad. Lo que terminó sucediendo fue que Rangel Ávalos se asoció con los líderes de las megabandas y así no se permitía que las fuerzas de seguridad del Estado ingresaran a ciertas zonas sin un acuerdo previo. Desde entonces, estos territorios se convirtieron en santuarios de criminalidad. La política de las zonas de paz ya no continuaría vigente, pero las zonas en las que se ejerció siguen siendo algunas de las áreas con mayores índices de criminalidad.

²⁰ De los 26.616 homicidios registrados por el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV) en 2017, 5.535 ocurrirían a manos de los organismos de seguridad, cifra que se incrementó a 7.500 en 2018; en efecto, durante las últimas dos décadas de régimen chavista más de 300.000 venezolanos fueron asesinados, lo que arroja un promedio de al menos 41 homicidios por día (Pereira, 6 de febrero de 2019).

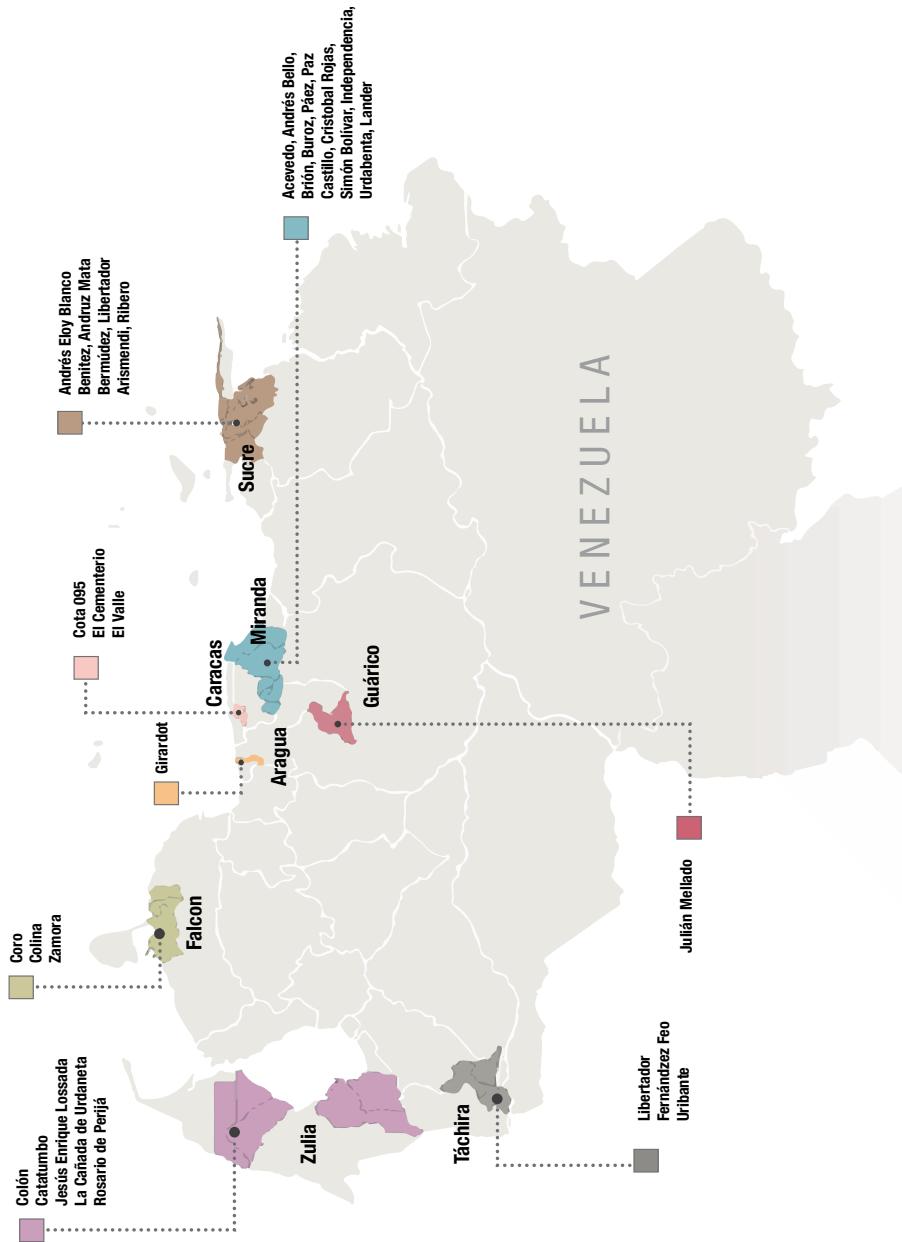
de actividades criminales, tanto en Colombia como en el resto de la región; y 7) acusaciones internacionales generalizadas de conducta criminal por parte de funcionarios del Estado venezolano.

Con respecto al argumento de las acusaciones, las denuncias internacionales en contra de Venezuela habrían venido tomando fuerza en los últimos años; por ejemplo, Estados Unidos le señalaría como un “narco-estado criminal” ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (VOA, 10 de septiembre de 2018). Asimismo, en una entrevista con *The Washington Post*, en el marco de la 72^a Asamblea General de la ONU, el presidente de Colombia, Iván Duque, se referiría a Venezuela como un “narco-estado que sirve de refugio a grupos criminales como el ELN”, señalando que el mencionado grupo criminal tendría nexos con un cartel de narcotráfico al interior del Gobierno de Venezuela, conocido como el Cartel de los Soles (Weymouth, 27 de septiembre de 2018). Panamá incluiría a 54 figuras del régimen militocrático, incluido el presidente Maduro, en una lista de personas en “alto riesgo” de incurrir en lavado de dinero o financiación del terrorismo y la Unión Europea impondría sanciones a siete altos funcionarios del Gobierno venezolano, incluyendo al ministro del Interior, Néstor Reverol, al presidente de la Corte Suprema, Maikel Moreno, al jefe de inteligencia, Gustavo González López, y al segundo al mando del partido socialista en el poder, Diosdado Cabello (*InSight Crime*, 2018).

▲ **Convergencia de actores: una “buena práctica” del crimen organizado contemporáneo**

Se podría caracterizar a Venezuela como un Estado mafioso y cleptocrático, en el cual la élite militocrática convergería simbóticamente con grupos criminales, dejando al Estado a la deriva del accionar del COT. La naturaleza del COT habría cambiado significativamente en las últimas dos décadas, ya que las redes criminales se habrían expandido más allá de sus mercados tradicionales, aprovechando las transformaciones políticas y económicas optimizadas por nuevas tecnologías y plataformas de intercambio que proporcionaría el proceso de globalización. En este sentido, el COT contemporáneo estaría especialmente diseñado para formas de organización en red mediante la cooperación con otros actores al margen de la ley, en pos de maximizar ganancias y evitar la interdicción por parte de los gobiernos y sus organismos de seguridad y justicia.

Mapa 1. Zonas de paz en Venezuela



Fuente: *InSight Crime* (2018).

Además, las redes establecidas por estos grupos mostrarían una notable capacidad para trascender fronteras y fluir alrededor de límites legales o fronteras geográficas. Por ende, la globalización “desviada” podría llegar a describir la forma en que los “grupos terroristas, insurgentes y criminales, utilizarían la infraestructura técnica de la globalización lícita para explotar los puntos ciegos de las diferencias en la regulación y la aplicación de la ley de mercados de bienes y servicios ilícitos” (Álvarez y Zambrano, 2017, p. 277).

La magnitud y el alcance de influencia de las organizaciones criminales más poderosas, ahora coincidirían con los de las empresas multinacionales más importantes del mundo; y así como las organizaciones legítimas buscarían influencia política, también lo harían las empresas criminales. Por supuesto, los delincuentes siempre habrían tratado de corromper los sistemas políticos en su propio beneficio, pero los grupos ilícitos nunca antes habían logrado adquirir el grado de influencia política que ahora disfrutan en una amplia gama de países, como en Venezuela. En efecto, algunos funcionarios gubernamentales venezolanos y organizaciones criminales trabajarían juntos a través de conglomerados de negocios legales, con estrechos vínculos con los principales líderes políticos, así como sus familiares y amigos. En el país, grupos insurgentes y terroristas habrían usado su control del territorio para proporcionar bases para la producción y/o el tráfico de drogas, y en algunos casos, ciertos elementos del Estado simplemente se habrían convertido en nodos en las cadenas de suministro criminales globales, trabajando por contrato para carteles de tráfico de cocaína de México o Colombia, en calidad de transportistas locales.

Esta dinámica de prácticas delictivas basadas en la asociación de Estados mafiosos, grupos insurgentes, terroristas y COT se conocería como el fenómeno de convergencia criminal, la cual estaría basada en: 1) la lógica de reducción del riesgo, en la cual varias organizaciones delictivas de distinta naturaleza se unirían a actores locales para explotar las condiciones del lugar y acceder a funcionarios corruptos; 2) la extensión del mercado, buscando acceso a un portafolio más amplio de clientes, productos o servicios ilícitos, así como nuevos puntos de producción, distribución y/o venta; 3) el intercambio de productos (por ejemplo, armas por drogas), ampliando las capacidades de fuerza de dichos grupos, minimizando las capacidades de la competencia y disuadiendo a los adversarios (agencias del Estado) a través de actos violentos o sobornos (Álvarez y Zambrano, 2017).

Por su carácter transnacional, el fenómeno de convergencia criminal sería difícil de combatir, ya que los organismos de seguridad y justicia se verían limitados por las fronteras subnacionales y nacionales. Extendiendo su alcance e influencia, cooptando a individuos y organizaciones mediante el soborno, la coerción y la intimidación para sostener sus actividades, estos grupos se estarían convirtiendo en un serio impedimento para la gobernabilidad democrática y la economía de libre mercado. En niveles subnacionales, esta corrupción también podría tener efectos profundos; a nivel local, la corrupción política y operativa podría disminuir la seguridad pública y poner a las comunidades en riesgo de sufrir espirales de violencia endémica y conflicto entre pandillas, lo cual devendría en una “comunidad fallida”, un análogo del “Estado fallido”. A nivel nacional, el adversario podría incluir nuevos poderes semipolíticos y/o semicriminales como amenazas dominantes, que florecerían en entornos operacionales propiciados por un Estado fallido (Gros, 1996).

Al mismo tiempo, el crecimiento de la infraestructura de comunicaciones global facilitaría que los grupos criminales desarrollasen ramificaciones en todo el mundo, y el crimen organizado y la cultura asociada con él ofrecerían un atajo para encontrar y proyectar el éxito. Así como el transporte globalizado permitiría que los grupos criminales llevasen sus bienes y servicios ilegales a mercados extranjeros, también les facilitaría atraer a ellos dichos mercados. Si un Estado legalizara un bien o servicio que es ilegal en otro lugar, tanto el Estado mafioso como los organizadores criminales podrían cosechar las ganancias. De acuerdo a Cockayne (2016), esta sería la lógica estratégica detrás de la globalización de la evasión fiscal; el autor mostraría cómo la mafia estadounidense trabajó con las autoridades políticas en Estados Unidos, Cuba y las Bahamas, entre otros, para desarrollar este modelo a partir de los años treinta²¹.

En consecuencia, la globalización habría servido para entrelazar los intereses de los Estados, las empresas y el crimen organizado, de maneras complejas e inesperadas y, en algunos casos, esta fusión de intereses se institucionalizaría²², como habría sucedido con el Cartel de los Soles, a pesar de que las estructuras

²¹ El escándalo de los *Panama Papers* habría revelado que ahora dicha práctica criminal se ha extendido por todo el mundo.

²² Cuando el gobierno de Estados Unidos intentó multar al banco global HSBC por haber lavado US\$881 millones de dólares en dinero del cartel mexicano de la droga, el canciller británico George Osborne intervino, advirtiendo que la multa corría el riesgo de generar un desastre financiero a nivel global (Cockayne, 2016).

narcotraficantes en el Estado venezolano no serían propiamente un cartel, sino una “serie de redes muchas veces antagónicas enquistadas dentro del régimen chavista, con nexos que se remontan a casi dos décadas” (*InSight Crime*, 2018, p. 18). Las capacidades e inmunidades del Estado se convertirían en un activo para producir riqueza criminal, mientras que el crimen organizado se volvería un método de gobierno político; todo esto apuntaría a una peligrosa confusión de límites entre el gobierno legítimo y la estrategia criminal. A menos que se tomasen medidas para frenar la globalización “desviada” y para abordar estos vínculos entre la política y el crimen, el poder oculto del crimen organizado solo crecería hacia el futuro.

El elemento articulador de la convergencia criminal de actores sería la corrupción. En el caso de Venezuela, dicha convergencia estaría caracterizada por la cooperación entre los colectivos armados, los pranas, las megabandas, el Cartel de los Soles, el Clan del Golfo, las disidencias de las FARC-EP y el ELN. La base teórica de la convergencia criminal partiría de la premisa de la existencia de un “bajo mundo” y un “mundo legal”: en el primero, se articularía la criminalidad (delincuencia común y organizada) y en el segundo, una confluencia de instituciones estatales y empresas legales. No obstante, estos dos mundos convergerían a través de la corrupción y la cooptación de los organismos legales (desde lo local, regional y nacional), que Garay y Salcedo (2014) definirían como “transacciones espejo”.

Además, Lupsha (1996) afirmaría que en el proceso de convergencia criminal, la colaboración entre el crimen organizado y el Estado presentaría tres etapas de desarrollo: 1) predatoria, en la cual grupos delictivos se encontrarían en una primera etapa de pandillas que no amenazarían la supervivencia del Estado y serían fácilmente controlables por los cuerpos de seguridad; 2) parasítica, en la que el crimen organizado corrompería al Estado y contaría con complicidades al interior de éste, aunque todavía serían entidades diferentes; y 3) simbiótica, en donde el crimen organizado se apoderaría del Estado y ambas entidades serían prácticamente lo mismo. Si bien en algunos Estados el crimen organizado se encontraría en la etapa predatoria, en la que las bandas criminales no lograrían poner en riesgo la seguridad nacional, en el caso venezolano ya se habría pasado a la tercera etapa y se habría puesto en riesgo no solo la estabilidad de dicho Estado, sino también la de los Estados vecinos, como Colombia. La llegada de Nicolás Maduro marcaría la fase de transición de la etapa predatoria a la

simbiótica, acelerada por la grave crisis económica que terminaría generando los más altos índices de corrupción de la región (Transparencia Internacional, 2018).

▲ La trinidad del crimen venezolano: Estado, COT y grupos armados irregulares

Para comprender la trinidad del crimen en Venezuela, es decir, la asociación estratégica entre el Estado venezolano, el COT (incluidos los pranas y las megabandas) y los grupos irregulares (colectivos armados, ELN y disidencias de las FARC-EP), sería necesario conocer las características del Gobierno y los pilares que sustentaría al régimen militocrático y cleftocrático. Al Estado mafioso venezolano lo goberaría una élite militocrática (Kryshtanovskaya y White, 2003), cuyos personajes principales serían: Nicolás Maduro, presidente de la República; Diosdado Cabello, presidente de la Asamblea Nacional Constituyente; Delcy Rodríguez, vicepresidenta de la República; Cilia Flores, primera dama; Tareck El Aissami, vicepresidente del Área Económica; Jorge Rodríguez, ministro para las Comunicaciones y la Información; Néstor Reverol, ministro del Interior; y la familia Chávez (Villán, 1 de agosto de 2018).

Para mantener el *statu quo* político y económico, esta élite no habría escatimado esfuerzos por utilizar todos los instrumentos de poder a su disposición, incluidos aquellos derivados del crimen organizado. En Venezuela, el negocio del narcotráfico se manejaría al interior del régimen militocrático y ejemplo de ello sería la investigación por narcotráfico a Diosdado Cabello, por parte de la DEA y la Fiscalía Federal estadounidense, a quien sindicarían como líder del Cartel de los Soles, así como a Tarek El Aissami, quien aparentemente facilitaba actividades de narcotráfico y alianzas con grupos criminales mientras fue gobernador del estado Aragua (Vinogradoff, 26 de abril de 2018). Asimismo, a Néstor Reverol se le habrían imputado cargos en Estados Unidos por narcotráfico, principalmente porque alertó a narcotraficantes sobre operativos, obstruyó investigaciones, devolvió material de narcóticos incautados y dándoles la libertad a narcotraficantes arrestados durante su época como comandante de la GNB (*InSight Crime*, 2018).

La primera dama, Cilia Flores, sería otra de las implicadas en casos de narcotráfico, ya que se le relacionaría con un capitán de nombre Yazenky Antonio, quien

realizaba narcovuelos desde Venezuela a diferentes países del Caribe, principalmente con cocaína (*Semana*, 1 de julio de 2017). La captura del hondureño Roberto de Jesús Soto García, acusado de ser un narcotraficante del Cartel de los Soles, dejaría en evidencia cómo los sobrinos del presidente Nicolás Maduro facilitaban el transporte de cocaína hasta Honduras; además, en su cooperación con la DEA, Marlon Marín, sobrino del exintegrante de las FARC-EP Iván Márquez, señalaría que sostenía reuniones con Diosdado Cabello y el Cartel de los Soles, para coordinar envíos de droga desde Colombia (*El Tiempo*, 22 de abril de 2018).

Las acusaciones y sanciones impuestas por Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea a miembros de la élite militocrática venezolana, los condicionaría a dos opciones: la primera sería negociar con sectores de oposición para que, en un eventual gobierno de transición, sean absueltos de los cargos (quedando pendiente la justicia internacional); la segunda opción mantenerse en el poder a toda costa y hacer lo necesario (legal o ilegal) para evitar la justicia internacional (Villán, 1 de agosto de 2018). En efecto, y según *InSight Crime* (2018):

El presidente Maduro, en lugar de hacer a un lado a los acusados de narcotráfico, los ha ascendido a los más altos cargos, quizás calculando que si el régimen cae ellos serán los que más tengan que perder y por consiguiente harán lo máximo posible para preservar al régimen. (p. 17)

En este sentido, la élite “militocrática” contaría con tres pilares que lo ayudarían a sostenerse en el poder:

El primer pilar sería una masa poblacional considerable que voluntariamente y/o bajo mecanismos de control y cohesión apoyaría el régimen. Maduro aseguraría haber ganado las elecciones de mayo de 2018 con 8 millones de votos a favor; para septiembre de ese año, el mandatario aseveró que estaban registrados más de 18 millones de ciudadanos venezolanos con “carné de la patria”, elemento que les permitiría acceder a los subsidios que da el Gobierno y los vincularía al Partido Socialista Unido de Venezuela, por ende, serían parte de la población que en teoría apoyaría al régimen (Córdoba, 11 de septiembre de 2018).

El segundo pilar serían los organismos de inteligencia y contrainteligencia venezolanos y cubano (G2) que protegerían al régimen, persiguiendo a quien se oponga o “traicione” las ideas y políticas de la revolución bolivariana y del Estado venezolano. Para ello, emplearían al Centro Estratégico de Seguridad

y Protección de la Patria (CESPO), al Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), a la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM) y a los Servicios de Inteligencia y Prevención de la Policía (DISIP), los cuales obedecerían órdenes únicamente del Presidente de la República (Ardila, 21 de septiembre de 2018). Valdría la pena señalar que en los archivos encontrados en 2008 en el campamento de alias Raúl Reyes, se daba cuenta de los constantes contactos entre las FARC-EP y Hugo Armando Carvajal Barrios (entonces director de la SEBIN y actual diputado a la Asamblea Nacional por el estado Monagas para el período 2016-2021), así como con Henry Rangel Silva (entonces director de la DISIP y actual gobernador del estado de Trujillo), en actividades de narcotráfico.

El tercer pilar sería el factor armado, en el cual se articularían la FANB, la GNB, los colectivos armados y los grupos insurgentes (ELN y disidencias de las FARC-EP), que defenderían al gobierno militocrático. Todo lo anterior se desarrollaría en el marco de la defensa de la revolución, donde el rol de este componente armado sería sumamente importante, tanto para la defensa convencional ante una intervención militar extranjera, como para la preparación del pueblo en armas, empleando el método de la guerra de guerrillas, en lo que la élite militocrática denominaría la “defensa integral de la nación” (Hurtado, 2015). Teniendo en cuenta este último pilar, sería imperativo recalcar el rol que desempeñaría la FANB como sostén del Estado mafioso en Venezuela; por tal motivo, Maduro le vendría dando privilegios significativos a los generales que ocupan cargos en el Gobierno, entre los cuales se destacan Vladimir Padrino (ministro de Defensa), Remigio Ceballos (comandante del Comando Estratégico Operacional), Jesús Suárez Chourio (comandante del Ejército), Gustavo González López (director del SEBIN), Richard Jesús López Vargas (comandante de la Guardia Nacional Bolivariana), Iván Hernández Dala (jefe de Casa Militar y director del DGCIM), Pedro Alberto Juliac (comandante de la Aviación) y Giuseppe Alessandrello (comandante de la Armada).

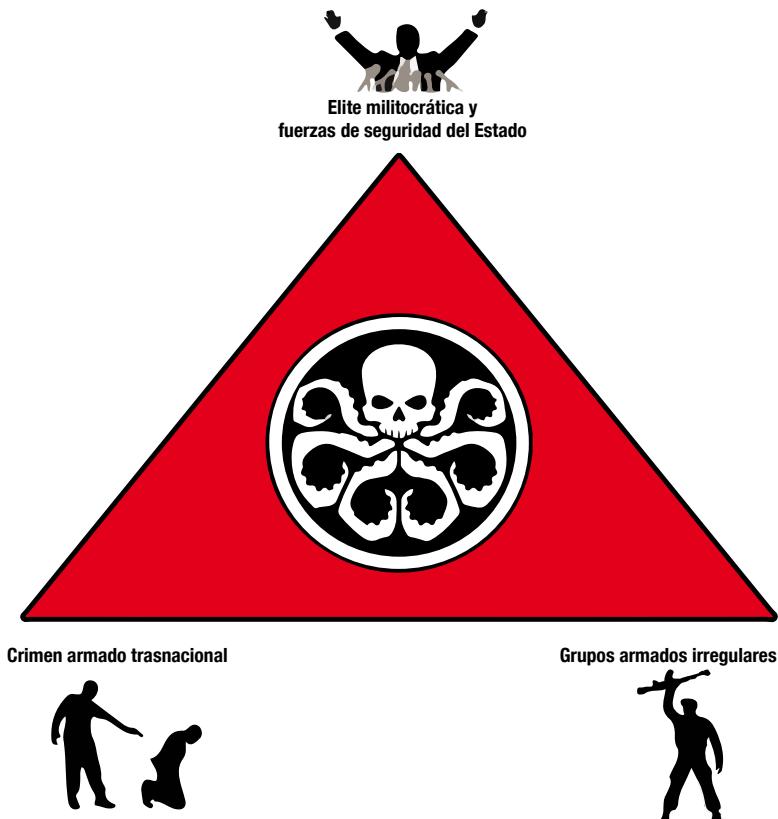
Al igual que la élite militocrática, estos militares en servicio activo tendrían vínculos con actividades ilícitas; además, su vida militar estaría marcada por cargos donde han tenido beneficios económicos y han sido nombrados más por su afinidad al Gobierno, que por una carrera militar de comando y de combate. Un ejemplo de ello serían los generales comandantes de la Armada, Giuseppe Alessandrello, y de la Aviación Militar, Pedro Alberto Juliac, quienes ocuparían

estos cargos por segunda y tercera vez, respectivamente; además, y luego de su primer nombramiento como máximo comandante de la Aviación, al general Juliac se le otorgó el cargo de miembro del Consejo de Industrias Aeronáuticas y Servicios Aéreos (Conviasa) y el manejo del fondo de funcionamiento de la Comandancia General de la Aviación Militar Bolivariana. En la Armada sucedería algo similar, ya que el almirante Alessandrello, después de su primer nombramiento como comandante de esta fuerza, pasó a ser por tercera vez en su carrera como oficial, el responsable del manejo de los fondos de funcionamiento de la Comandancia General de la Armada (Jácome, 2017). En el caso de los máximos comandantes militares Vladimir Padrino y Remigio Ceballos, sus vínculos con la élite militocrática se habrían afianzado gracias a su cercanía histórica a Hugo Chávez, siendo considerados leales al régimen; no obstante, tendrían investigaciones y sanciones por blanqueo de capitales del narcotráfico y financiamiento del terrorismo, por parte de los gobiernos de Estados Unidos, la Unión Europea y Panamá (Hurtado, 9 de octubre de 2018).

En ese orden de ideas, se podría evidenciar que en Venezuela operaría una trinidad del crimen (Grafico 1), caracterizada por el fenómeno de convergencia criminal. Este fenómeno permitiría que todo el aparato del Estado venezolano realice actividades ilícitas, alianzas con grupos armados ilegales de carácter insurgente y de crimen organizado sin identidad ideológica, situación que si bien afectaría en primera instancia la legitimidad de las instituciones de seguridad, también las convertiría en estructuras delictivas de alto nivel; un ejemplo sería la incautación de más de una tonelada de cocaína en un vuelo de la aerolínea Air France (que cubría la ruta Caracas-París), y que después de meses de investigación se evidenciaría que quienes habrían despachado tal cantidad de narcóticos eran integrantes de la GNB (*El Nacional*, 22 de septiembre de 2013).

En efecto, Venezuela se habría constituido como el principal *hub* criminal para el transporte de drogas ilícitas hacia los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea, gracias a ciertos factores: 1) estratégica ubicación geográfica como país caribeño y vecino del principal productor de cocaína; 2) precaria situación económica y social; 3) extensos “espacios vacíos” donde se configurarían ecosistemas criminales; 4) existencia de una élite militocrática y cleptocrática; 5) carencia de una política criminal de drogas acorde con los estándares internacionales; y 6) poca o inexistente cooperación internacional.

Grafico 1. Trinidad del crimen en Venezuela



Fuente: elaboración de los autores.

Según *InSight Crime* (2018), un momento crucial para el fortalecimiento del narcotráfico en Venezuela se daría con la expulsión en 2005 de la *Drug Enforcement Administration* (DEA); esta decisión por parte del gobierno de Chávez, junto con la suspensión del acuerdo de sobrevuelo para monitoreo de narcovuelos, invitaría al COT a trasladar parte de sus operaciones logísticas en el tráfico de drogas a este país. Asimismo, la aprobación de una nueva ley contra las drogas promulgada en 2005, conocida como la Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias (Asamblea Nacional de Venezuela, 2010), decretaría que las investigaciones y operaciones antinarcóticos ya no serían competencia exclusiva de la GNB, sino que incluirían a todas las demás ramas de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea), que terminaría extendiendo la

corrupción del narcotráfico a todas las ramas de las fuerzas militares. Según Camero (2017), ese sería el punto de inflexión en el cual los militares pasaron de facilitar a participar activamente en el tráfico de drogas.

Otro factor que ha propiciado y contribuido al aceleramiento del tráfico de drogas en el país, es la corrupción [...]. Por lo que gran parte de las instituciones del Estado venezolano, son y han sido objeto de manejos fraudulentos, lo que ha generado la mayor crisis institucional de toda la historia, democrática o no, del país. Pero el gusanillo de la corrupción no solo se ha instalado en la administración pública, sino conjuntamente con el tráfico de drogas y la legitimación de capitales (lavado de dinero), ha corrompido funcionarios públicos de las más altas esferas y se empoderó en organismos que precisamente eran los encargados de reprimirlos y prevenirlos. (Camero, 2017, p. 61)

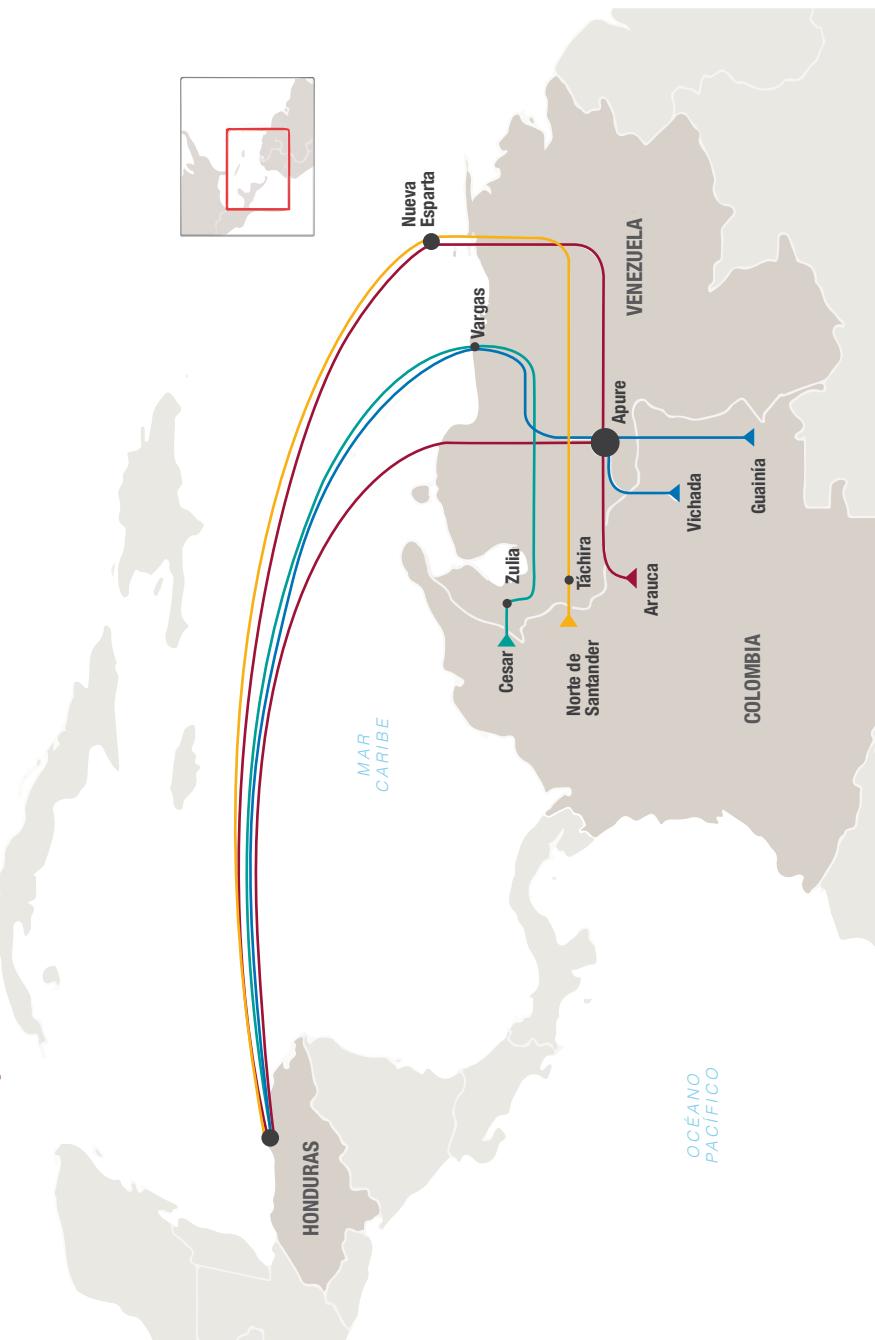
Por tal motivo, Venezuela se habría convertido en el principal país de tránsito para los grandes envíos marítimos de cocaína a Europa (más del 50%), y por vía aérea y marítima hacia Centroamérica, las Antillas y Estados Unidos (Mapa 2).

Si bien el Caribe habría disminuido enormemente en importancia como un conducto para la cocaína destinada a Estados Unidos en los últimos 15 años²³, gracias a los éxitos en la interdicción (ligados al uso de radares), el COT habría reevaluado sus rutas, partiendo de Venezuela a través de Honduras (Mapa 3) y República Dominicana (Mapa 4). Incluso habría un número creciente de aeronaves ligeras modificadas que partirían en vuelos transatlánticos desde territorio venezolano a Mauritania, Mali, Sierra Leona, Guinea-Bisáu y Cabo Verde (UNODC, 2011).

En resumen, el narcotráfico se habría convertido junto con la producción de petróleo y el robo sistemático de los activos nacionales, en una fuente clave de ganancias para la élite militocrática y cleptocrática de Venezuela. Asimismo, el cuadrante suroriental del país se ha convertido en un campamento de explotación ilegal de minería, en el cual miles de venezolanos desplazados por el hambre desde las ciudades, tratarían de probar su suerte en minas inseguras dirigidas por grupos armados organizados (GAO) colombianos y delincuentes venezolanos, bajo la protección militar de la GNB y la FANB.

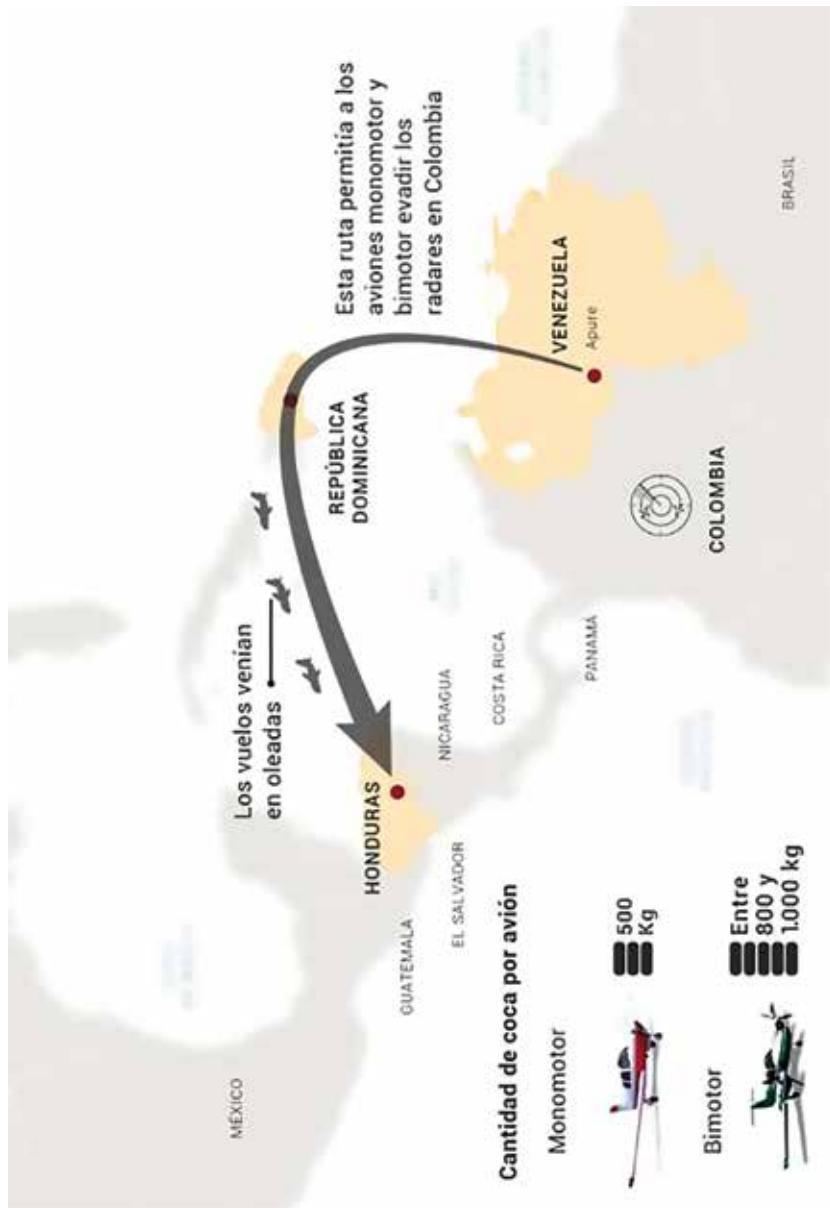
²³ Durante los primeros días del comercio ilegal, los traficantes colombianos y sus aliados cubanos y dominicanos prefirieron el corredor del Caribe. En la década de 1980, la mayor parte de la cocaína que ingresaba a Estados Unidos llegó a través del Caribe hacia la parte sur del estado de Florida.

Mapa 2. Rutas de tráfico de cocaína desde Venezuela hacia Centroamérica



Fuente: *InSight Crime* (2018).

Mapa 3. Rutas de tráfico de cocaína desde Venezuela hacia Honduras



Mapa 4. Rutas de tráfico de cocaína desde Venezuela hacia República Dominicana



Fuente: *InSight Crime* (2018).

La trinidad del crimen en Venezuela: el eslabón colombiano de los grupos armados organizados (GAO)

Desde hace más tres décadas, habrían existido en la frontera colombo-venezolana estructuras armadas colombianas dedicadas al crimen trasnacional, como los GAO del ELN, los Pelusos, el Clan del Golfo y los Puntilleros, y GAO residuales como las disidencias de las FARC-EP, que en asociación con actores estatales y no estatales venezolanos²⁴, administrarían el negocio del narcotráfico en la región de frontera (Mapa 5). Si bien un grupo representativo de las FARC-EP terminaría acogiéndose al proceso de paz, diversos grupos disidentes terminarían operando en algunos ecosistemas criminales en territorio colombiano y venezolano (Álvarez y Rodríguez, 2018).

Los nexos entre el Cartel de los Soles y las FARC fueron decisivos en el desarrollo del narcotráfico en Venezuela. Aunque las FARC se desmovilizaron en 2017 después de la firma de un acuerdo de paz con el gobierno colombiano, aún hay un creciente número de elementos disidentes en Venezuela, muy implicados en el tráfico de drogas. Se cree que estos elementos siguen trabajando con miembros del Cartel de los Soles. (*InSight Crime*, 2018, p. 19)

Al parecer, el exdirigente del Frente 43 de las FARC-EP en el Meta y jefe de finanzas del Bloque Oriental, alias Jhon 40, habría establecido operaciones permanentes en el estado venezolano del Amazonas, junto a miembros del Frente Acacio Medina. Además de dirigir las operaciones de tráfico de narcóticos a lo largo de los ríos que bañan las selvas de la triple frontera entre Colombia, Venezuela y Brasil, parecería también controlar las actividades de minería ilegal de oro y coltán en dicha región. Ante el alarmante incremento de las actividades del crimen organizado en el estado de Amazonas venezolano, el entonces gobernador de dicho estado, Liborio Guarulla, denunciaría la presencia de GAO y GAO residuales colombianos, por lo que eventualmente fue vetado políticamente por el gobierno de Maduro.

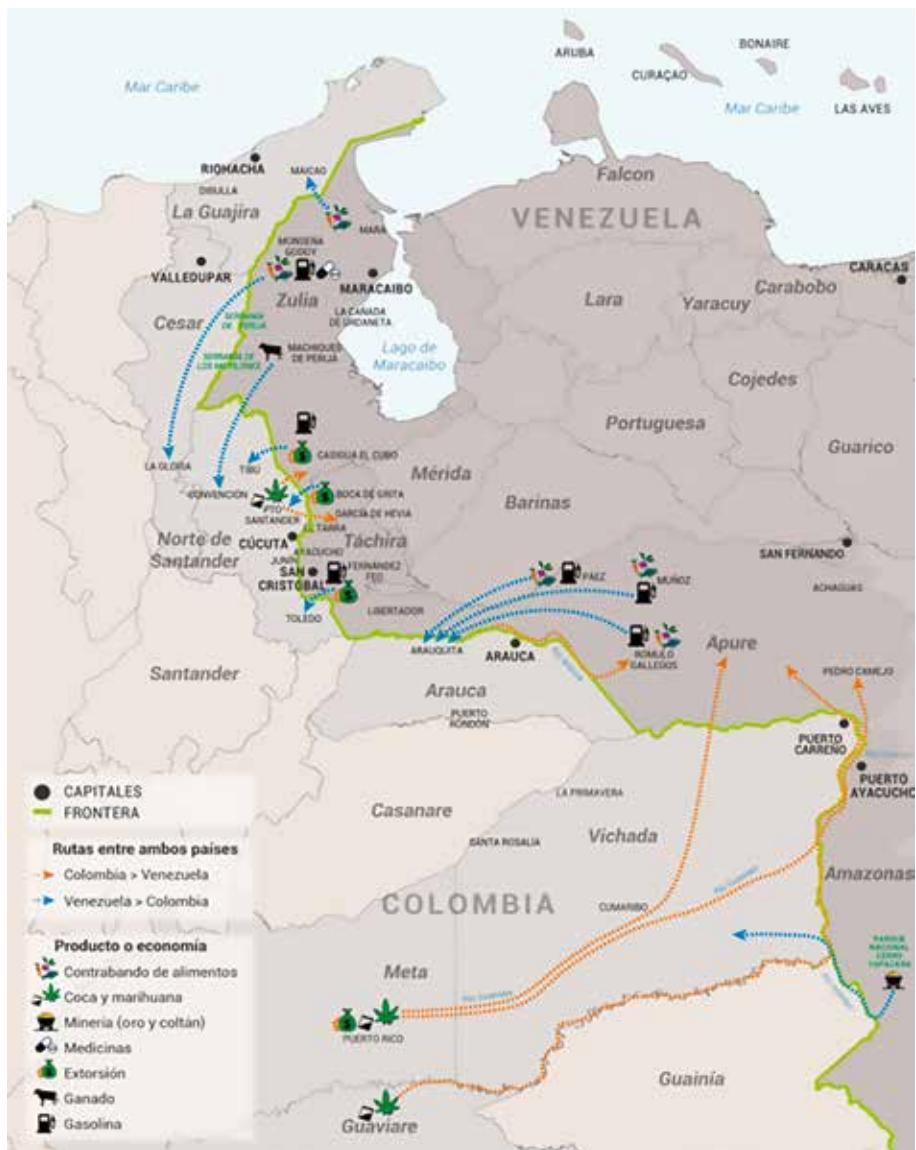
²⁴ Como sería el caso de las Fuerzas Bolivarianas de Liberación (FBL), una organización venezolana partidaria del Gobierno de ese país e inspirada en el modelo colombiano. Si bien cooperarían inicialmente con el ELN, ahora tendrían más contacto con las disidencias de las FARC-EP. Se dedicarían a la extorsión y al proselitismo político local, ya que al parecer serían financiadas a través de los concejos comunales. Se ha registrado presencia del FBL en los estados Apure, Táchira, Barinas, Zulia, Mérida, Portuguesa, Cojedes y Carabobo, así como en Caracas (*InSight Crime*, 2018).

Mapa 5. Presencia de grupos armados en frontera



Fuente: InSight Crime (2018).

Mapa 6. Rutas de tráfico en la frontera



Fuente: *InSight Crime* (2018).

Por su parte, la GAO de los Pelusos, una organización creada a partir de la desmovilización parcial del Ejército Popular de Liberación (EPL), vendría ocupando las antiguas áreas dominadas por las FARC-EP en la zona norte de la frontera binacional, particularmente en la región del Catatumbo. Por su pasado insurgente, los Pelusos mantendrían nexos con la GNB y la FANB, tomando en consideración que parte de su fortalecimiento armado (material de guerra, fusiles) sería adquirido en el vecino país. Un ejemplo de esto sería el señalamiento de Javier Tarazona, presidente de la Fundación Redes, de que miembros de la FANB estarían vendiendo armas y municiones a los grupos colombianos de crimen organizado que harían presencia en Venezuela; según esa fundación, actas de investigación de la FANB constatarían la pérdida de fusiles, pistolas y munición de diferente calibre en aproximadamente 30 guarniciones militares de la FANB (Fundaredes, 24 de julio de 2018). Otros GAO como los Rastrojos, Puntilleros y Clan del Golfo, tendrían presencia en territorio venezolano para el control de los corredores de contrabando (Mapa 6), en colaboración con la GNB, a pesar de que su accionar delictivo en la frontera binacional vendría debilitándose por las divisiones al interior de estos grupos y por la acción del Estado colombiano en la captura o neutralización de algunos de sus principales dirigentes.

Sin embargo, el principal grupo colombiano que operaría actualmente en territorio venezolano sería el ELN, el cual lo habría utilizado desde hace muchos años como su área de retaguardia estratégica. En efecto, después de su III Congreso en 1996²⁵, el ELN iniciaría un aumento progresivo de su asentamiento sobre territorio de Venezuela²⁶ hasta el punto que la estructura de mando y control de esa organización, el Comando Central (COCE) y gran parte de los miembros de la Dirección Nacional, permanecerían actualmente en ese país; el refugio criminal otorgado por el Estado mafioso venezolano habría facilitado que el ELN se articulase al proceso de la revolución bolivariana, a través del

²⁵ El “Congreso” sería la máxima autoridad del ELN al constituirse como el evento democrático en el que ejercería autoridad plena la militancia, a través de la toma de decisiones por mayoría que obligarían a todas las estructuras, organismos y miembros del ELN sin excepción.

²⁶ Con una consolidada presencia en los estados venezolanos de Apure, Zulia, Táchira y Amazonas; hasta el 90% de la logística y el poder de lucha del Frente de Guerra Oriental se encontraría en el estado de Apure.

poder popular, la formación de una fuerza armada paralela²⁷ y la constitución de una “retaguardia internacional”.

El ELN es ampliamente tolerado por las autoridades venezolanas y se cree que varios de sus altos mandos se encuentran a ese lado de la frontera. El grupo es capaz de operar con casi total impunidad gracias a los cercanos lazos que tiene con las fuerzas de seguridad y los gobiernos locales en algunas zonas fronterizas venezolanas. Según un informe de inteligencia colombiano, la guerrilla también mantiene una relación con el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional. (*InSight Crime*, 10 de octubre de 2016)

Ese fuerte vínculo entre el ELN y el Gobierno de Venezuela habría creado un factor de anclaje, pues los integrantes de la Dirección Nacional y el COCE considerarían que el ELN se “debe” a la defensa de la revolución bolivariana, tal como sería considerado en el documento *Resoluciones del V Congreso del ELN*, en lo concerniente a la solidaridad internacional con la revolución venezolana: “ratificación de la determinación del IV Congreso, en cuanto a la disposición del ELN para defender la revolución bolivariana de Venezuela, en caso de una agresión por parte del imperio” (Comando Central del ELN, 2015). Aunado a lo anterior, la identidad política e ideológica del ELN con el régimen venezolano estaría a su vez direccionada desde Cuba, como quedaría en evidencia en información incautada a ‘Raúl Reyes’, entonces segundo cabecilla de las FARC-EP:

Al parecer, tanto cubanos como venezolanos ahora sí son conscientes de la necesidad estratégica de atender de mejor forma las relaciones con la guerrilla colombiana en beneficio de la propia subsistencia del proceso venezolano, en el que Cuba finca importantes recursos y expectativas. Obviamente los cubanos privilegian cualquier acercamiento con el ELN, pero la realidad los obliga a vernos también a nosotros [el Ejército colombiano]. (Luna, 28 de septiembre de 2018)

Las estructuras del ELN habrían realizado un sinnúmero de actividades en conjunto y/o con la complacencia del Gobierno y los militares venezolanos. Por ejemplo, los IV y V congresos del ELN se desarrollaron en el municipio Fernández Feo (estado de Táchira) y en los campamentos del río Lora del municipio Jesús

²⁷ Frente a la posibilidad de una intervención militar de Estados Unidos contra el “proceso revolucionario bolivariano”, Chávez consideró que se debía crear una “fuerza armada paralela”, a la que llamaría “Tercer Ejército Continental o Ejército de Bolívar”. Según Garrido (2006), “las tesis insurreccionales de la guerrilla son adoptadas por Chávez. Pero también asume del PRV el ideario de las Tres Raíces –Bolívar, Zamora y Simón Rodríguez–, el indigenismo, el nacionalismo cultural, científico y tecnológico, y el concepto de Tercer Ejército Continental” (p. 98).

María Semprum (estado de Zulia), respectivamente; asimismo, el ELN habría brindado entrenamiento militar a los colectivos armados para la defensa de la revolución y a las milicias bolivarianas. La Compañía Caribe del Frente de Guerra Norte del ELN, ha realizado actividades delictivas en conjunto con integrantes del FANB, y según fuentes de inteligencia militar colombiana, al parecer el Frente de Guerra Oriental del ELN tendría registrados 209 ciudadanos venezolanos como parte del componente armado de esta estructura (Luna, 28 de septiembre de 2018). Es también oportuno señalar que el ELN realizaría actividades de carácter político a través de las emisoras que posee en ese territorio (con permisos del Ministerio de Comunicación venezolano), así como jornadas de salud, entrega de útiles escolares en escuelas venezolanas y repartición de mercados subsidiados (Imagen 1), que serían de propiedad exclusiva del Gobierno de Venezuela (Fundaredes, 19 de octubre de 2018).

Imagen 1. Propaganda del ELN valiéndose de mercados subsidiados del Estado venezolano



▲ Conclusiones

El Estado mafioso en Venezuela podría reconocerse actualmente como una amenaza para los sistemas políticos, económicos, ambientales y sociales en la región; esta amenaza iría más allá del tráfico ilícito de estupefacientes y

abarcaría actividades de fraude, corrupción y manipulación de los sistemas políticos y financieros. Por tanto, la trinidad del crimen venezolano podría llegar a socavar los sistemas políticos y la soberanía estatal de países como Colombia y otros en América Latina, al normalizar la violencia, legitimar la corrupción y distorsionar los mecanismos del mercado a través de la globalización desviada. Esta amenaza se centraría en una alianza improbable de grupos que a menudo parecerían tener visiones e ideologías irreconciliables del mundo, pero que bajo la lógica de las “buenas prácticas” criminales de la globalización desviada, habrían encontrado intereses comunes que propiciarían la colaboración y las alianzas. Dichas fuerzas ilícitas dentro de Estados criminalizados, comenzarían a utilizar los centros de operaciones tácticas como un medio para perseguir su visión de la política, aprovechando regiones caracterizadas por sistemas de frágiles soberanías y gobernanzas alternativas.

Los cambios sociales asociados a una mayor accesibilidad a las tecnologías de la información, que estimularían formas de organización en red, podrían estar cambiando la naturaleza del conflicto y el *modus operandi* delincuencial en América Latina y el Caribe (Sullivan y Bunker, 2002). Nuevos grupos criminales y estructuras organizativas se estarían adaptando a estas circunstancias y alterando el panorama social, político, económico y de seguridad. En este nuevo reino, actores no estatales estarían afirmando su capacidad para influir en la sociedad civil a través del desafío directo a la legitimidad y la operatividad de las instituciones de los Estados. El conflicto actual y futuro de la guerra de redes (Álvarez y Zambrano, 2017), libradas por adversarios irregulares, incluidos terroristas, bandas criminales, insurgentes y funcionarios corruptos, proporcionaría las bases de un nuevo modo de conflicto irregular que combinaría guerra, terrorismo y crimen.

De acuerdo a Bunker (1997), estas consecuencias del rápido cambio social pondrían la idea secular de la “lucha entre Estados nacionales o sus coaliciones por la preservación y extensión de la soberanía nacional” (p. 18) en peligro de convertirse en algo irrelevante, por lo que las suposiciones de larga data sobre la guerra (y la vigilancia policial), que incluirían definiciones de victoria y derrota, entidades de amenaza, batallas y conflictos, estarían siendo cuestionadas. La aparición de nuevas franquicias criminales y terroristas transnacionales (estatales y no estatales) en América Latina plantearía una amenaza de primer nivel para la seguridad colectiva de los Estados en el hemisferio americano.

Estas organizaciones operarían bajo una amplia protección estatal y socavarían la gobernabilidad democrática, la soberanía, el crecimiento, el comercio y la estabilidad de los países. Se estarían desarrollando modelos de franquicia híbridos similares en otras partes del mundo, lo que hace esencial la comprensión de sus nuevas dinámicas, ya que son un elemento importante en el contexto de seguridad global más amplio.

Por ende, además de frenar el tráfico de productos falsificados, drogas, armas y personas, combatir el COT implicaría también prevenir y revertir la criminalización de los gobiernos. La globalización desviada sería intrínsecamente peligrosa, pero la amenaza que representaría para la sociedad se amplificaría cuando los delincuentes se convirtiesen en funcionarios gubernamentales de alto nivel, en la cual los gobiernos asumirían los sindicatos criminales. Lo preocupante es que las agencias policiales en la actualidad no son serían rivales, por sí solas, para las organizaciones criminales que no solamente son adineradas, violentas y despiadadas, sino que también se beneficiarían del pleno apoyo de los gobiernos nacionales y sus diplomáticos, jueces, espías, generales, ministros y jefes de policía. Ser capaz de comprender y mitigar estas amenazas requeriría todo un enfoque de gobierno, incluida la recopilación y el análisis de inteligencia, la aplicación de la ley y las políticas.

En este orden de ideas, se plantearían las siguientes recomendaciones al Estado colombiano y otros gobiernos de la región, con miras a enfrentar la convergencia criminal en Venezuela, con graves consecuencias a la seguridad nacional y colectiva:

1. Comprender la complejidad del mundo del COT y su cooptación por parte de Estados mafiosos, mediante abstracciones que simplifiquen un mundo VICA (volátil, incierto, cambiante y ambiguo). Según Álvarez y Rodríguez (2018), las ideas de la teoría general de sistemas y de los ecosistemas criminales serían una estrategia para integrar el medioambiente con los actores (organismos) en un marco científico.
2. Fortalecer política y económicamente las iniciativas de cooperación interestatal de lucha contra el COT, ya que bajo la lógica de la guerra de redes, los nodos de una red criminal (individuos, grupos, instituciones, Estados-naciones), no se encontrarían todos bajo una sola soberanía estatal. A pesar del reconocimiento general de que la lucha contra el COT

requeriría una acción multilateral, la mayoría de las iniciativas contra el crimen siguen siendo principalmente domésticas, debido a obstáculos políticos, jurídicos, constitucionales u operativos que faciliten la cooperación militar, jurídica y, principalmente, en inteligencia. Y como afirma Naím (2012), aunque los Estados mafiosos han transformado el COT en un problema de seguridad nacional, “la responsabilidad de combatirlo todavía recae casi exclusivamente en los organismos encargados de hacer cumplir la ley” (p. 110), sin coordinación con otras instituciones de los Estados (por ejemplo, ministerios de Relaciones Exteriores), que permita la implementación de una auténtica estrategia nacional de defensa frente la globalización desviada y el fenómeno de convergencia criminal.

3. Promover una estrategia de compromiso con los actuales gobiernos “amigos” de Colombia, como Brasil, Perú, Ecuador, Panamá, Costa Rica, Honduras, México, Argentina y Estados Unidos, orientada a mantener y profundizar la presión diplomática (bilateral y multilateral) al actual régimen cleptocrático y mafioso en Venezuela, a fin de obligarle a comprometerse en la lucha contra traficantes, GAO, funcionarios corruptos, entre otros, que sustentan las actividades del COT en territorio venezolano y áreas vecinas.

► Referencias

- Agenda Venezuela 2030. (30 de septiembre de 2018). *El Estado y la violencia, dos caras de la misma moneda en Venezuela*. [En línea]. Recuperado el 2 de octubre de 2018, desde: <http://www.agendavenezuela2030.org/noticias/el-estado-y-la-violencia-dos-caras-de-la-misma-moneda-en-venezuela>.
- Almagro, L. (2017). *El esfuerzo de la comunidad hemisférica es no ser cómplices con silencio a los asesinatos y las violaciones de DDHH en Venezuela*. [En línea]. Recuperado el 16 de septiembre de 2018, desde: https://twitter.com/almagro_oea2015/status/864567031412256769?lang=es.
- Álvarez, C. (2017a). El sistema internacional en el siglo XXI: ¿crisis del Estado-Nación? *Estudios en Seguridad y Defensa*, (11)22, 167-185.
- Álvarez, C. (2017b). Ocupación de los espacios vacíos: una condición sine qua non para la seguridad multidimensional en Colombia. En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos para la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 307-386). Bogotá: Ediciones Esdegue.
- Álvarez, C. y Rodríguez, C. (2018). Criminal Ecosystems: Habitats for Convergence and Deviant Globalization. *Revista Científica José María Córdova*, (16)24, 1-30.
- Álvarez, C. y Zambrano, J. (2017). Globalización desviada: plataforma de convergencia criminal. En C. Álvarez (ed.), *Escenarios y desafíos para la seguridad multidimensional en Colombia* (pp. 249-306), Bogotá: Ediciones Esdegue.
- Amnistía Internacional. (2018). *Venezuela: esto no es vida: seguridad ciudadana y derecho a la vida en Venezuela*. [En línea]. Recuperado el 9 de octubre de 2018, desde: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR5389752018ENGLISH.PDF>.
- Andreas, P. y Naím, M. (2012). Measuring the Mafia-State Menace: Are Government-Backed Gangs a Grave New Threat? *Foreign Affairs*, (91)4, 167-171.
- Ardila, J. (21 de septiembre de 2018). Analista militar del Centro Especializado de Análisis en Defensa Nacional del Ejército de Colombia (M. Luna, entrevistador).

- Asamblea Nacional de Venezuela. (2010). Ley Orgánica de Drogas. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*.
- Asamblea Nacional de Venezuela. (2013). Segundo Plan Socialista de la Patria 2013-2019. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*.
- Blasco, E. (2015). *Bumerán Chávez: Los fraudes que llevaron al colapso de Venezuela*. Washington: Center for Investigative Journalism in the Americas.
- Blasco, E. (5 de abril de 2017). Cuba controla a Venezuela a través de un centro de escuchas electrónicas. *ABC Internacional*. Recuperado el 1 de octubre de 2018, desde: https://www.abc.es/internacional/abci-cuba-controla-venezuela-traves-centro-escuchas-electronicas-201704050306_noticia.html.
- Bour, E. (2014). *Corrupción, un punto de vista estratégico*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional de Economía y Gestión ECON 2014, octubre, Buenos Aires.
- Bunker, R. (1997). Epochal Change: War Over Social and Political Organization. *Parameters*, (27)2, 15-24.
- Camero, M. (2017). *El tráfico de drogas ilícitas en Venezuela*. Caracas: Asociación Civil Paz Activa.
- Cockayne, J. (2016). *Hidden Power: The Strategic Logic of Organized Crime*. Oxford: Oxford University Press.
- Comando Central del ELN. (2015). Declaración política del V Congreso del ELN. *ELN Voces*. Recuperado el 14 de septiembre de 2018, desde: <http://eln-voces.com/declaracion-politica-del-v-congreso-del-eln/>.
- Córdoba, D. (11 de septiembre de 2018). Internacionalista, asesor del Centro Especializado de Análisis en Defensa Nacional del Ejército de Colombia (M. Luna Martínez, entrevistador).
- EFE. (10 de septiembre de 2018). EEUU acusa al gobierno de cleptocracia al gobierno venezolano. *El Universal*. Recuperado el 3 de octubre de 2018, desde: <http://www.eluniversal.com/internacional/20276/ee-uu-acusa-de-cleptocracia-al-gobierno-de-venezuela>.
- El Nacional. (22 de septiembre de 2013). *Incautaron 1,3 toneladas de cocaína en avión de Air France*. Recuperado el 2 de septiembre de 2018, desde: http://www.el-nacional.com/noticias/sucesos/incautaron-toneladas-cocaina-avion-air-france_150065.

El Tiempo. (22 de abril de 2018). *Hasta Diosdado Cabello aparece en versiones que Marín ofreció a la DEA*. Recuperado el 11 de septiembre de 2018, desde: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/lo-que-marlon-marin-sobrino-de-ivan-marquez-prometio-decirle-a-la-dea-208072>.

Ezrow, N. y Frantz, E. (2013). *Failed States and Institutional Decay: Understanding Poverty in the Developing World*. Londres: Bloomsbury.

Fundaredes. (24 de julio de 2018). *Fundaredes solicita elevar a la Fiscalía General de Colombia denuncias sobre actuaciones de guerrilla colombiana en frontera*. Recuperado el 13 de septiembre de 2018, desde: <https://www.fundaredes.org/2018/07/24/fundaredes-solicita-elevar-a-la-fiscalia-general-de-colombia-denuncias-sobre-actuaciones-de-guerrilla-colombiana-en-frontera/>.

Fundaredes. (19 de octubre de 2018). *40 municipios en la frontera venezolana reciben el CLAP de manos del ELN*. Recuperado el 20 de octubre de 2018, desde: <https://www.fundaredes.org/2018/10/19/40-municipios-en-la-frontera-venezolana-reciben-el-clap-de-manos-del-eln/>.

Garay, L. y Salcedo, E. (2014). *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Madrid: Editorial Debate.

Garrido, A. (2006). *Chávez: plan andino y guerra asimétrica*. Bogotá: Intermedio Editores.

Gros, J. (1996). Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. *Third World Quarterly*, (17)3, 455-471.

Hirschfeld, K. (2015). *Gangster States: Organized Crime, Kleptocracy and Political Collapse*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Hurtado, C. (2015). *Plan Sucre, un verdadero plan de guerra contra la oposición venezolana*. Madrid: Editorial Académica Española.

Hurtado, C. (9 de octubre de 2018). Asesor en asuntos de Defensa y Seguridad del Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia (M. Luna, entrevistador).

InSight Crime. (10 de octubre de 2016). *ELN en Venezuela*. Recuperado el 19 de septiembre de 2018, desde: <https://es.insightcrime.org/venezuela-crimen-organizado/eln-en-venezuela/>.

- InSight Crime. (2018). *Venezuela: ¿un Estado mafioso?* Medellín: InSight Crime.
- Jácome, F. (2017). Crisis, seguridad y Fuerza Armada en Venezuela: retos en la relación colombo-venezolana. *Documentos de Política Venezolana Observatorio de Venezuela*, Universidad del Rosario, número 1, II semestre. Recuperado el 14 de septiembre de 2018, desde: <http://invesp.org.ve/wp-content/uploads/2018/01/Documentos-de-Pol%C3%ADtica-Venezolana-N%C3%BAmero-01-7-12-2017-compressed.pdf>.
- Krasna, J. (1996). Narcotics and the National Security of Producer States. *Journal of Conflict Studies*, (16)1.
- Kryshchanovskaya, O. y White, S. (2003). Putin's Militocracy. *Post-Soviet Affairs*, (19)4, 289-306.
- Luna, L. (28 de septiembre de 2018). Asesor en asuntos internos del Comando de Apoyo de Inteligencia Militar del Ejército de Colombia (M. A. Luna, entrevistador).
- Lupsha, P. (1996). Transnational Organized Crime versus Nation-State. *Transnational Organized Crime*, (2)1, 21-48.
- Naím, M. (2012). Mafia States: Organized Crime Takes Office. *Foreign Affairs*, (91)3, 100-111.
- Naím, M. y Toro, F. (2018). Venezuela's Suicide: Lessons From a Failed State. *Foreign Affairs*, (97)6, 126-138.
- Noticias RCN. (16 de mayo de 2018). Venezuela es un Estado mafioso: Jeremy McDermott, director ejecutivo de InSight Crime. *YouTube*. Recuperado el 26 de septiembre de 2018, desde: <https://www.youtube.com/watch?v=lm8lg4aF6s>.
- Olivares, F. (23 de abril de 2017). Colectivos, paramilitares para enfrentar a la oposición venezolana. *Diario Las Américas*. Recuperado el 18 de octubre de 2018, desde: <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/colectivos-paramilitares-enfrentar-la-oposicion-venezolana-n4120350>.
- Pereira, H. (6 de febrero de 2019). Más de 300.000 venezolanos asesinados en 20 años de la revolución chavista. Recuperado desde: <https://observatoriodeviolencia.org.ve/mas-de-300-000-venezolanos-asesinados-en-20-anos-de-la-revolucion-chavista/>.

- Rubin, B. (1988). *Modern Dictators: Third World Coup Makers, Strongmen, and Populist Tyrants*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Semana. (1 de julio de 2017). *La extradición del piloto de la mafia que preocupa al gobierno venezolano*. Recuperado 7 de septiembre de 2018, desde: <https://www.semana.com/nacion/articulo/extradicion-de-piloto-de-la-mafia-capturado-en-colombia/530734>.
- Sullivan, J. y Bunker, R. (2002). *Drug Cartels, Street Gangs, and Warlords. Small Wars and Insurgencies*, (13)2, 40-53.
- Torres, P. y Casey, N. (22 de abril de 2017). Los colectivos venezolanos, las bandas de civiles armados que atacan a los manifestantes y defienden a Maduro. *The New York Times*. Recuperado el 12 de septiembre de 2018, desde: <https://www.nytimes.com/es/2017/04/22/colectivos-venezuela-nicolas-maduro/>.
- Transparencia Internacional. (2018). *Informe de índice de percepción de la corrupción 2017*. Recuperado el 14 de septiembre de 2018, desde: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.
- Unidad de Investigación de Venezuela. (24 de mayo de 2018). República Dominicana y Venezuela: tráfico de cocaína por el Caribe. *InSight Crime*. Recuperado el 22 de septiembre de 2018, desde: <https://es.insightcrime.org/investigaciones/republica-dominicana-y-venezuela-trafico-de-cocaina-por-el-caribe/>.
- UNODC. (2011). *The Transatlantic Cocaine Market*. Nueva York: United Nations Office on Drug and Crime.
- Villán, D. (1 de agosto de 2018). La revolución bolivariana mató al bolívar. *La Opinión*. Recuperado el 14 de septiembre de 2018, desde: <https://www.laopinion.com.co/economia/la-revolucion-bolivariana-mato-al-bolivar-159338#OP>.
- Vinogradoff, L. (26 de abril de 2018). Revés judicial para Diosdado Cabello en su cruzada contra los medios. *ABC Internacional*. Recuperado el 1 de octubre de 2018, desde: https://www.abc.es/internacional/abci-reves-judicial-para-diosdado-cabello-cruzada-contra-medios-201804262201_noticia.html.
- VOA. (10 de septiembre de 2018). *Haley: "Venezuela se ha transformado en un Narco Estado criminal"*. Recuperado el 1 de octubre de 2018,

desde: <https://www.voanoticias.com/a/nikkin-haley-venezuela-onu-corrupcion-narcoestado-/4565911.html>.

Werner, A. (2018). *Outlook for the Americas: A Tougher Recovery*. Washington: IMF.

Weymouth, L. (27 de septiembre de 2018). Colombia's president on a wobbly peace with the FARC. *The Washington Post*. Recuperado el 3 de octubre de 2018, desde: https://www.washingtonpost.com/outlook/colombias-president-on-a-wobbly-peace-with-the-farc/2018/09/27/d501197e-c1f9-11e8-a1f0-a4051b6ad114_story.html?utm_term=.8f704aa940e8.

Venezuela: el Estado incómodo para la seguridad internacional

Juan Carlos Ruiz-Vásquez¹

▲ Introducción

El 21 de octubre de 2016, un avión de la aerolínea comercial colombiana Avianca fue seguido de cerca por dos aviones caza de Venezuela cuando cruzaba por el espacio aéreo de ese país en su ruta Madrid-Bogotá. Este hecho, que nunca se aclaró totalmente, obligó a la compañía a no volver a cruzar el espacio aéreo venezolano. La intimidación a un avión civil desarmado con 248 pasajeros a bordo muestra bien las derivas de un Estado que ha sucumbido en niveles alarmantes de criminalización y corrupción.

El Estado venezolano es inviable. Su debilidad institucional lo convierte en un Estado problema con el cual el resto de la región no puede acordar ni cooperar para combatir las graves amenazas de seguridad regionales. Este trabajo sostiene que Venezuela cumple cabalmente con las características de las categorías de Estado rufián, Estado fallido, Estado proscrito y Estado paria, que lo hacen un actor indeseable e inútil en el mantenimiento de la seguridad global. En otras palabras, es una fuente de inseguridad para sus vecinos y el hemisferio y un interlocutor imposible con quien pactar o negociar.

Venezuela se ha convertido en una amenaza regional no solo por sus fronteras porosas y la crisis migratoria, sino porque su condición de Estado proscrito no

¹ Profesor titular en la Universidad del Rosario en la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales. Actualmente es coordinador del Programa de Ciencia Política.

permite contar con su concurso para frenar el crimen transnacional organizado y el terrorismo. El Estado venezolano y sus altos funcionarios tienen vínculos con grupos terroristas internacionales, el crimen internacional organizado y han violado sistemáticamente los derechos humanos.

▲ Las categorías de Estados indeseables

Desde la Guerra Fría, varias administraciones de Estados Unidos han acuñado variadas etiquetas para señalar y clasificar otros Estados por su nivel de rivalidad y amenaza. En 1985, el presidente Ronald Reagan fue el primero en etiquetar estos Estados antagónicos en un bloque común a combatir. Reagan hablaba de "Estados por fuera de la ley" (*outlaw states*) para denunciar el peligro que representaban cinco naciones –Irán, Libia, Corea del Norte, Cuba y Nicaragua– que constituían una confederación de Estados terroristas o una especie de "compañía de la muerte". Para Reagan, estos países eran patrocinadores y santuarios para los terroristas y señalaba: "no vamos a tolerar estos ataques desde Estados por fuera de la ley dirigidos por una extraña mezcla de inadaptados, dementes y criminales escuálidos" (Weinraub, 9 de julio de 1985).

Aunque la administración Clinton siguió utilizando el concepto de "outlaw state", dio un paso más allá al acuñar el concepto de "rogue state", que hizo carrera en EE.UU. como discurso de justificación de su política exterior y la imposición de sanciones económicas y políticas que se adoptaron en ese entonces como la ley Helms Burton o el *Irak Liberation Act* (Le forum des étudiants de Sciences Po, s.f.).

El presidente Clinton definió el "Estado rufián" como aquel que no se ajusta al derecho internacional ni a las normas internacionales apropiadas de gobernanza y comportamiento, por lo cual se convierte en una amenaza a la paz mundial debido a su involucramiento con el crimen internacional organizado y la violación sistemática de los derechos humanos. Los Estados a los que se les aplica dicha etiqueta suelen estar regidos por regímenes autoritarios que son hostiles a Occidente y sus aliados, y a menudo se les acusa de patrocinar el terrorismo y desarrollar armas de destrucción masiva.

Más tarde, la secretaria de Estado Madeleine Albright habló de "Estados pre-ocupantes" y George W. Bush, en un lenguaje casi religioso y maniqueo, apuntaba al "eje del mal".

Como sinónimo del Estado rufián se han acuñado conceptos como Estado paria (*pariah state*), Estado marginado (*outcasts state*), Estado por fuera de la ley (*outlaw state*). Sin embargo, cada uno de estos conceptos contiene matices que no contemplan las otras categorías. A estos se han sumado los conceptos de Estados fallidos y frágiles que hoy son incluso medidos con *rankings* que se publican anualmente.

Todos estos conceptos toman fuerza en los años noventa como consecuencia de la era post Guerra Fría y los primeros esbozos sobre la idea de un “mundo comunitario”, una “sociedad internacional” o una “familia internacional” de la escuela inglesa, que fueron retomados especialmente con los trabajos de Buzán. Al caer el muro de Berlín y con el final de la Unión Soviética como contrapoder, la supremacía de Estados Unidos fue retada o se supuso desafiada por pequeños Estados que buscaban alcanzar poder nuclear.

Esta panoplia de conceptos pueden ser considerados epítetos contraproductivos que no permiten un enfoque sólido de política exterior. No es claro si son categorías objetivas o etiquetas subjetivas y especulativas difíciles de cernir. Sin embargo, ha hecho carrera entre internacionalistas y académicos como Robert Litwak del Centro Woodrow Wilson, Thomas Henriksen del Hoover Institution, Ehsan Ahrari de la NDU o Noam Chomsky. Según Hoyt, el concepto juega un rol fundamental en el pensamiento y las políticas de los tomadores de decisión estadounidenses (Hoyt, 2000).

El problema de estas categorías es que tienden a caer en la reificación, es decir que se analizan a los Estados como si fuesen seres humanos con sentimientos y pasiones o, incluso, con enfermedades mentales, desconociendo la complejidad de un Estado y sus divisiones internas e intereses disímiles (Saunders, 2006).

Sin embargo, estas categorías, quizás equivocadas y simplistas, les ofrecen a no pocos decisores una manera sencilla de entender también situaciones complejas y, con ellas, tomar posición y decidir. Por eso, desconocerlas por su precrastidad intelectual aparente no deja de ser improductivo. Actualmente Donald Trump califica a Venezuela como Estado rufián y su embajadora en la ONU clasificaba a ese país en la categoría de narcoestado. Estas categorías cuestionadas y debatidas pueden justificar acciones contra algunas naciones y claramente sirven para estigmatizar y condenar.

► El Estado rufián (*rogue state*)

El presidente Clinton definió al “Estado rufián” como el que no se ajusta al derecho internacional ni a las normas internacionales apropiadas de gobernanza y comportamiento. Los Estados a los que se les aplica la etiqueta suelen estar regidos por regímenes autoritarios que restringen severamente los derechos humanos. En general, son hostiles a Occidente y sus aliados, y a menudo se les acusa de patrocinar el terrorismo y desarrollar armas de destrucción masiva. A continuación analizaremos Venezuela a la luz de estas premisas.

El Estado venezolano y sus vínculos con el terrorismo

El vínculo Hezbollah-Irán-Venezuela ha sido denunciado de tiempo atrás. La relación estrecha del vicepresidente Tareck El Aissami ha permitido el ingreso de alrededor de 173 sirios, libaneses, jordanos, iraquíes e iraníes, varios de ellos presumiblemente miembros del grupo terrorista Hezbollah o allegados a su cúpula (*El Nacional*, 7 de mayo de 2018).

Las buenas relaciones de Irán con Venezuela vienen desde la era de Chávez y su amistad con el presidente de Irán de entonces, Mahmud Ahmadineyad, por sus coincidencias antiestadounidenses, por el rol activo de sus países como productores de petróleo y su posición común a favor de reducir la producción de crudo para hacer subir su precio.

El Hezbollah se convierte en una suerte de brazo armado mercenario de Irán en conflictos híbridos del oriente próximo como en Siria, en contra de Israel, en el sur del Líbano, y atentados terroristas en Jordania, Francia, Arabia Saudita, Suiza, Filipinas, Tailandia y Argentina.

Este grupo terrorista cuenta en Venezuela con una especie de santuario, donde algunos de sus miembros han obtenido la residencia o incluso la ciudadanía. Muchos de los recién llegados en esas condiciones tienen antecedentes por todo tipo de tráfico y es probable que formen parte de redes de financiamiento del Hezbollah, sobre todo desde cuando Irán fue objeto de un bloqueo como sanción a su carrera nuclear, lo que le impedía trasladar los recursos de la renta petrolera a la financiación del grupo terrorista. El Hezbollah está incluido en la lista de grupos terroristas del Departamento de Estado de Estados Unidos, la Unión Europea y los Estados árabes del CCEAG.

Esta milicia chiita ha tenido desde hace una década una presencia activa en América Latina, en especial en la frontera entre Paraguay y Brasil. En Colombia, hay financiamiento al Hezbollah desde la ciudad norte de Maicao, tradicionalmente epicentro de todo tipo de tráficos y contrabando en el país. Se presume que el Hezbollah estuvo envuelto en el atentado a la embajada de Israel y a la Amia en Buenos Aires en 1992 y 1994, ataques que algunos presumen fueron encubiertos posteriormente por la administración de Cristina Fernández para proteger al Gobierno iraní como autor intelectual del crimen.

El origen siriolibanés del ministro venezolano y exvicepresidente, Tareck El Aissami, puede haber facilitado este tráfico clandestino de pasaportes entre miembros del Hezbollah, tal como lo denunció una investigación de la cadena de noticias estadounidense CNN. El tráfico de pasaportes venezolanos por parte de funcionarios era un gran entramado de corrupción y fraude del servicio diplomático venezolano y sus embajadas en el Medio Oriente (Zamost et al., 6 de febrero de 2017). El Aissami fue incluido en la lista Clinton por su supuesto rol activo en el tráfico de drogas. El resultado es que cuando menos 173 islamistas radicales entraron al hemisferio como una amenaza seria (*Honorables Parlamentarios*, 17 de febrero de 2018).

El narcoestado: los vínculos del Gobierno venezolano con el crimen internacional organizado

Venezuela puede ser calificado de narcoestado no solo por la influencia que ha cobrado el tráfico de drogas en la vida económica del país, sino esencialmente porque las instituciones públicas y sus funcionarios están involucrados directamente en las redes de tráfico. Altos funcionarios del Ejecutivo, el Ejército y la Guardia Nacional participan activamente en negocios ilícitos y no simplemente reciben sobornos para dejar hacer o pasar los alijos de droga. Al igual que Surinam o Guinea Bissau, el tráfico de drogas es un negocio donde altos funcionarios del Estado se lucran y lo aceptan como uno de los privilegios propios del cargo, en un acuerdo tácito según el cual quien llega a las altas esferas del poder tiene en el negocio de la droga y la corrupción una actividad más de lucro.

En la lista Clinton (*Specially Designated Narcotics Traffickers* o *SDNT list*) han sido incluidos Cilia Flórez, esposa del presidente Nicolás Maduro, la vicepresidenta Delcy Rodríguez, el ministro de Comunicación e Información Jorge Rodríguez, el ministro de Defensa Vladimir Padrino y Rafael Sarria, mano derecha del

presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Diosdado Cabello, quien ya estaba en la lista (*El Tiempo*, 26 de septiembre de 2018).

Según el Departamento de Estado de Estados Unidos, el ministro Tareck El Assaimi controla los aviones que despegan de bases aéreas venezolanas y también controla las rutas de tráfico de drogas. Dos sobrinos de los esposos Maduro purgan una pena de 18 años por narcotráfico en Estados Unidos cuando utilizaban el hangar presidencial en Caracas y su posición influyente para eludir los controles. Parte del dinero de este tráfico se utilizaba para financiar las campañas electorales del Gobierno (*Infobae*, 20 de julio de 2018).

El ministro del Interior, Néstor Reverol, fue incluido en la lista Clinton y acusado por una corte de Nueva York en 2016 junto con Edylberto Molina, viceministro del Sistema Integrado de Policía, de recibir pagos de narcotraficantes para facilitar la exportación de coca hacia Estados Unidos.

Hoy se habla del “cartel de los soles” para describir el involucramiento creciente de los altos mandos de las Fuerzas Militares venezolanas en el tráfico de estupefacientes en connivencia con mafias narcotraficantes del Caribe. Entre otros, se ha señalado a Diosdado Cabello como jefe de este cartel.

► **El Estado fallido (failed state)**

Se ha definido esta categoría de Estado fallido como el que ha perdido el control de su territorio, el monopolio del uso legítimo de la fuerza, la autoridad legítima para tomar decisiones colectivas y es incapaz de proporcionar servicios públicos esenciales. Todo ello limita su capacidad para ser un interlocutor válido como Estado en el concierto internacional. Los Estados fallidos dejan de funcionar en la provisión de seguridad ciudadana, el acceso a servicios básicos como salud, educación o servicios de luz y agua potable. El Estado se debilita cuando una élite política gobernante representa solo a un sector de la población y proscribe completamente a otros sectores por cuestiones religiosas, étnicas o ideológicas. Los Estados fallidos tienen una alta probabilidad de colapsar cuando esta élite en el poder se perpetúa y cuando existen sanciones internacionales que limitan aún más su margen de maniobra para salir del marasmo (Shipley, 12 de junio de 2017).

Se ha intentado medir y clasificar a los Estados fallidos de manera cuantitativa. Por ejemplo, el *Fund for Peace* publica anualmente su *ranking* de Estados frágiles, el cual se llamaba de Estados fallidos. En el *ranking* de 2018, Venezuela es el país latinoamericano peor clasificado al estar en el puesto 46 (puntaje 86,2), donde el Estado más frágil, en el puesto 1, es Sudán del Sur y el menos frágil se encuentra en el puesto 178, Finlandia (*Fund for Peace*, 2019).

El Estado venezolano y la seguridad ciudadana

Venezuela registra la tasa de homicidios más alta de América Latina con 89 muertos por 100 mil habitantes en 2017 (*Emol*, 22 de enero de 2018). Caracas es la ciudad más violenta del mundo con 111 homicidios por 100 mil habitantes. Entre las 50 ciudades más violentas del mundo, cinco se encuentran en Venezuela. Caracas es la segunda ciudad en promedio con la tasa más alta de homicidios: entre 2010 y 2017, 118 homicidios por cada 100 mil habitantes, después de San Pedro de Sula (135 homicidios por cada 100 mil habitantes). Según el *2018 Global Law and Order Report* de Gallup, 42% de los venezolanos reportaron haber sido víctimas de robo en el último año (Gallup, 2018).

Venezuela y la seguridad humana

En términos de seguridad humana, Venezuela está cayendo lentamente en un problema sanitario grave, como le revela la Organización Panamericana de la Salud, OPS. La malaria aumentó casi 200% entre 2015 y 2017. El sarampión ya ha causado 1.500 muertes y entre 2016 y 2017 aumentó 114%. De 2010 a 2016, el sida aumentó en 24%. La tuberculosis subió cerca de 68% entre 2014 y 2017. En un solo año la difteria aumentó 221% (periodo 2016-2017). No hay vacunas, no hay antiretrovirales, no hay antibióticos. Una tercera parte de los médicos ya migraron, alrededor de 22.000 (*Prodavinci*, 21 de junio de 2018).

El Observatorio Venezolano de la Salud señala que los nacionales perdieron en promedio 8 kilos de peso en el año 2016 (*EFE*, 2 de septiembre de 2017). Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2017, el 60% de los venezolanos perdieron 11,4 kilos de peso en ese año y el 90% no puede pagar su alimentación diaria (Abadi, 5 de abril de 2018). Cáritas pesó y midió 560 niños y encontró que el 60% sufría de desnutrición aguda grave. El 80% afirma que el dinero que gana no le alcanza para comprar la comida y el 11,3% no puede hacer las tres comidas al día (*El Nacional*, 23 de abril de 2015).

En cuanto al sector de la educación, cerca de 45% de los profesores han abandonado los colegios públicos y 60% los privados. Dos terceras partes de los estudiantes no asisten regularmente a clase. La deserción comprobada puede estar en el orden del 3 al 4%. Se calcula que el 90% de la infraestructura escolar está en mal estado (Rodríguez, 19 de marzo de 2018).

El problema de servicios públicos es álgido. Venezuela está entre los peores diez países de un total de 137 en infraestructura y suministro eléctrico, según el *Global Competitiveness Index* de 2017-2018 (World Economic Forum, 2019). Venezuela ocupa el puesto 131 de 137 en términos de calidad en transporte según este informe. En 2017 se registraron más de 18.000 fallas eléctricas. Ciudades como Maracaibo tienen interrupciones regulares del suministro eléctrico que pueden extenderse por 15 horas continuas. Una tercera parte de los venezolanos solo cuenta con agua dos veces a la semana. De 168 horas posibles de suministro, los venezolanos solo reciben agua en promedio durante 48 horas y una gran falla eléctrica de cinco días dejó sin suministro eléctrico a la totalidad del país (Abadi, 12 de junio de 2018; Prodavinci, s.f.).

► Estado por fuera de la ley (*outlaw state*)

El Gobierno de Venezuela se ha puesto frecuentemente al margen de la normatividad internacional por su deriva autoritaria y la violación a los derechos humanos. Actualmente el cerco de sanciones y juicios se cierra sobre el mismo.

Delitos contra la democracia

La Unión Europea, Canadá y Estados Unidos han sancionado a varios altos funcionarios venezolanos por minar la democracia de su país y usurpar los poderes de la Asamblea Nacional.

Por conducta antidemocrática, Canadá ha sancionado a cerca de 55 altos funcionarios venezolanos, incluidos el Presidente, el Vicepresidente, varios constituyentes y la Presidenta de la autoridad electoral (*El Nacional*, 22 de septiembre de 2017).

En una segunda oleada de sanciones, Canadá sancionó a funcionarios venezolanos por las elecciones fraudulentas. Entre otros, fueron sancionados Cilia Flores,

esposa de Nicolás Maduro, Erika Farías, alcaldesa de Caracas y el expresidente del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, Carlos Rotondaro (Gobierno de Canadá, 2018).

Por ejemplo, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia fueron sancionados por usurpar la autoridad de la Asamblea Nacional. Todos sus bienes fueron congelados y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos ha prohibido expresamente hacer negocios o transacciones con estos sancionados.

Violación de derechos humanos

En una iniciativa sin precedentes, una cada vez más variada gama de actores internacionales compuesta por gobiernos, agencias multilaterales y organizaciones gubernamentales, han hecho causa común y han cerrado posiciones contra el Gobierno venezolano por la violación sistemática de los derechos humanos. Estas posiciones se han dado por medio de sanciones, solicitudes de investigación, censura y condenas.

La Unión Europea sancionó a Delcy Rodríguez y Tareck El Aissami por violación de derechos humanos y por socavar la democracia y el Estado de derecho (EFE, 25 de junio de 2018). A mediados de 2018, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pidió la intervención de la Corte Penal Internacional (CPI) por las violaciones a los derechos humanos cometidas por el régimen madurista y por la impunidad generalizada ante estos casos (EFE, 22 de junio de 2018). Entre otras acusaciones, señaló al gobierno de Maduro por detenciones arbitrarias de manifestantes y opositores, utilización de fuerza excesiva por parte de agentes del Estado, por ejecuciones extrajudiciales, torturas e intimidación y represión de miembros de la oposición (Infobae, 22 de junio de 2018). A este pedido se sumó la solicitud de seis países latinoamericanos para que la CPI investigue al Gobierno venezolano.

El informe sobre Venezuela 2017/2018 de Amnistía Internacional señala que el país acusa serios problemas de violación de los derechos humanos, como la represión violenta y la tortura con limitaciones fundamentales en las libertades de reunión y expresión, el uso excesivo de la fuerza contra manifestantes y la reclusión repetida de opositores (Amnistía Internacional, 2018).

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU adoptó una resolución bajo petición de 11 Estados latinoamericanos en septiembre de 2018, en donde se señalaban las violaciones a los derechos humanos y se recomendaba la asistencia humanitaria de alimentos y sanidad. Esta resolución requiere de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU, un reporte para 2019 (*Human Rights Watch*, 27 de septiembre de 2018).

Corrupción y cleptocracia militar

Venezuela es el país más corrupto de América Latina, según el Índice de Percepción de la Corrupción de 2017, y está entre los 12 países más corruptos del mundo, en el puesto 169 entre 180 (*El Nuevo Diario*, 21 de febrero de 2018).

Desde la era Chávez, el Estado se convirtió en un botín burocrático de una nueva élite política y los militares. Chávez logró cooptar a ambos no solo prometiendo aumentos salariales y posiciones en el alto gobierno, sino permitiendo que se utilizara el presupuesto nacional para su enriquecimiento. Los militares han sido parte fundamental del aparato político. Según la investigadora Francesca Ramos (2016), casi el 30% de los ministerios está en manos directas de militares activos o en uso de buen retiro. Se encuentran en los cargos más sensibles e influyentes como el “Despacho de la Presidencia y Seguimiento de Control de la Presidencia, Relaciones Interiores, Justicia y Paz, Alimentación, Producción Agrícola y Tierras, Pesca y Agricultura, Vivienda, Energía Eléctrica, Defensa y Fronteras” (Ramos, 30 de mayo de 2016).

Los militares son los que determinan la exploración y explotación de la minería extractiva en varios estados venezolanos. Dado que ellos también han sido encargados del manejo y suministro de alimentos por el desabastecimiento continuo entre la población, han utilizado esta posición privilegiada para administrar ingentes recursos y una posición influyente con la población.

Los Bolichicos es el mote que ha recibido toda una clase empresarial que se ha enriquecido contratando con el Estado venezolano. Este joven empresariado ha sido señalado de lavado de activos y pago de sobornos (Arango, 27 de abril de 2016) y cortes federales de Estados Unidos le han acusado por aprovechar la diferencia de cambio del bolívar oficial y el precio real que se transa en el mercado negro. También han sido señalados por el enriquecimiento a costa de contratos multimillonarios en el sector energético

que, sin embargo, acusa un deterioro ostensible evidenciado en los repetidos apagones en ciudades como Caracas o Maracaibo (Delgado y Weaver, 25 de julio de 2018).

Jueces de Andorra han acusado a dos exministros de Energía de Venezuela de haber expoliado a la petrolera estatal PDVSA por 2.000 millones de dólares en sobornos a empresas, especialmente chinas, que fueron beneficiadas con contratos de exploración que luego fueron blanqueados en Andorra, Suiza y Belice (Gil e Irujo, 13 de septiembre de 2018).

El periódico *El País* de España estableció una relación de las propiedades y de las riquezas de los funcionarios chavistas y del empresariado cercano, con la cual descubrió que habían convertido a ese país en un centro de blanqueo de alrededor de 160 millones de euros, fruto de las mordidas recibidas y del espolio al erario público. Por ejemplo, tan solo un funcionario, Carlos Aguilera, miembro del anillo de seguridad de Chávez, tiene propiedades en España por alrededor de 4 millones de dólares y en Andorra por 6,5 millones (Güell, 10 de septiembre de 2018).

Todos los niveles de PDVSA son ocupados hoy en día por allegados de Maduro con poca o nula experiencia técnica en el sector petrolero. Muchos de los técnicos más experimentados en el campo migraron a otros países. Sin embargo, el número de empleados y funcionarios ha aumentado ostensiblemente sin que eso signifique una empresa más productiva o eficiente. En 1999, PDVSA tenía 40.000 empleados y en 2013 ya había cuadruplicado su personal y contaba con alrededor de 146.000 funcionarios (*La República*, 16 de mayo de 2013).

Al tiempo que crece la nómina, PDVSA, produce mucho menos petróleo, está endeudada y no honra sus deudas. Es, en pocas palabras, una empresa altamente burocratizada y, en términos financieros, quebrada. De 2,9 millones de barriles de petróleo producido en 2014 pasó a 1,8 en 2017, su más baja producción en tres décadas. Las agencias calificadoras han puesto a PDVSA en "default selectivo" debido a su incapacidad por reconocer los bonos de la empresa. A esto se suma el aparato vetusto de producción que no le permite al país producir la gasolina que consume y que ha ocasionado accidentes en las refinerías con decenas de muertos y heridos (Roca, 25 de agosto de 2018).

▲ Estado paria (*pariah state*)

La categoría de Estado paria comparte varias de las características de un Estado rufián como son la violación de los derechos humanos, el apoyo al terrorismo, la falta de democracia y la tenencia de armas de destrucción masiva.

Sin embargo, la diferencia entre una Estado paria y un Estado rufián es que el primero enfrenta aislamiento internacional, sanciones o incluso una invasión de naciones que encuentran inaceptables sus políticas, acciones o su propia existencia. En otras palabras, el Estado rufián se pone por fuera de la comunidad internacional por su posición estratégica buscada y deseada por sus cuadros dirigentes, mientras que un Estado se convierte en paria por la respuesta de la comunidad internacional a su posición de rufián. Inicialmente, el Estado se convierte en rufián por su propia iniciativa y, posteriormente, por su rol deliberado es aislado como un paria por otros países. Los Estados parias tienden a desarrollar una actitud defensiva y paranoide al estar cercados por la comunidad internacional que les sanciona y aísla.

Parte de la comunidad internacional ha logrado que el régimen de Maduro sea clasificado de “dictadura”. Después de varios años de una diplomacia mesurada y apaciguada frente al chavismo, el gobierno colombiano tomó desde 2016 una posición de línea dura retirando su embajador y creando un frente común de países de la región para presionar a la que comenzó a llamar “dictadura”. Cabe recordar que el expresidente Uribe durante su administración siempre hizo un llamado a tratar las relaciones con Venezuela con sensatez y prudencia frente a las amenazas vociferantes de Hugo Chávez, quien cerró la frontera en varias ocasiones, frenó en seco las exportaciones colombianas, movilizó más de una vez sus soldados a la frontera y en su lenguaje populista mandó “prender los Sukhoi” (EFE, 8 de marzo de 2009). Uribe logró apaciguar esta retórica belicista pidiendo cautela y balance a sus funcionarios, cuando no pocos pedían una intervención militar en Venezuela por dar refugio a los grupos guerrilleros de Colombia. El gobierno colombiano subió el tono durante los dos últimos años de la administración Santos.

Como se ha escrito más arriba, Venezuela ha sido sancionada por Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. En octubre de 2018, el presidente de la Comisión Europea, Jean Claude Juncker, condenó la “dictadura” Maduro: “creo

que ahora es un asunto para la Justicia internacional, este hombre [Maduro] debe ser llevado ante un tribunal y en esto estamos al 150% con nuestros amigos colombianos" (*Europa Press*, 24 de octubre de 2018).

Las sanciones a Venezuela y sus funcionarios se han dictado por sus derivas autoritarias, violación de derechos humanos, corrupción, tráfico de drogas y lavado de activos. Las sanciones son esencialmente financieras, como el congelamiento de bienes y activos, o la perdida de visado. Alrededor de 100 altos funcionarios de diferentes ramas del poder han sido sancionados por Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea. Entre estos funcionarios están el presidente Maduro, la Vicepresidenta, 16 ministros y exministros, 6 miembros del Consejo Nacional Electoral, 13 magistrados y miembros del Tribunal Supremo de Justicia, 4 gobernadores, 22 altos mandos de la fuerza pública y 12 miembros de la Asamblea Nacional Constituyente.

Este cerco de sanciones se ha extendido en 2018 y varios países latinoamericanos del Grupo de Lima han anunciado sanciones y su *lobby* para evitar que organismos crediticios internacionales otorguen préstamos a Venezuela luego de la jornada electoral del 20 de mayo de 2018 que le daba a Maduro un mandato cuestionado hasta 2025.

▲ Conclusiones

Aunque muchos de los factores que han convertido a Venezuela en un Estado a evitar, por ser fuente de amenazas, se venían incubando desde la misma llegada al poder de Hugo Chávez, la crisis es más aguda a partir de 2017 y coincide con la deriva autoritaria de la administración Maduro. El apoyo de China y Rusia le han permitido sobrevivir gracias a empréstitos millonarios y una fuerte inversión. La minería extractiva y los aumentos en el precio del petróleo le han dado un respiro económico y financiero por momentos. Su interlocución con países de la región como Bolivia, Cuba y Nicaragua, le ha permitido mantener cierto margen de maniobra y apoyo, junto con el sustento de algunos pocos países del Caribe que aún siguen la diplomacia del petróleo creada por el chavismo.

Una oposición interna, perseguida y dividida, ha tenido poco liderazgo para ofrecer un cambio a los venezolanos. Varios de los jefes opositores viven en el exilio o están encarcelados. El discurso de la oposición les dice muy poco a las

bases sociales del país que estuvieron excluidas por décadas de la partidocracia de Acción Democrática y COPEI. La oposición no ha logrado movilizar contra Nicolás Maduro estas bases y las protestas de 2017 no fueron seguidas por estas fuerzas chavistas desencantadas con el Gobierno de Maduro.

A los ojos de no pocos analistas, los militares juegan un rol fundamental para mantener el régimen de Maduro frente a la condena de parte de la comunidad internacional y el colapso económico del país. En general, salvo algunas defeciones, la lealtad de los militares ha sido mantenida en bloque y es un pivote fundamental para el régimen. Si cae el Gobierno de Maduro, tanto la cúpula militar como todos los altos funcionarios gubernamentales de seguro enfrentarán procesos y condenas en tribunales en Venezuela o en el exterior. Solo una transición negociada les permitiría evitar pagar largos años confinados. Por ello, los militares mantienen a toda costa el régimen, pues saben que al caer, pagarán por sus acciones y omisiones. De todos modos, los militares que llegarán a generales en la década de 2020 habrán sido adoctrinados y formados por completo durante las administraciones de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, con la tendencia ideológica de la revolución bolivariana y una visión antiestadounidense muy marcada. Este adoctrinamiento impedirá también que Venezuela sea un interlocutor válido en los temas de seguridad que afectan al hemisferio.

▲ Recomendaciones

El Gobierno venezolano sobrevive gracias al oxígeno que le dan los gobiernos de China y Rusia, los militares, la migración, la venta de petróleo y la extracción minera. Limitar este oxígeno permitiría una transición rápida sin atender las voces que llaman a una intervención militar de incalculables consecuencias y claramente perjudicial para los intervinientes.

- Las sanciones económicas de Estados Unidos y la Unión Europea a altos funcionarios venezolanos deben extenderse a empresas y actividades exportadoras de ese país.
- Las sanciones económicas deben ampliarse a empresas extranjeras que ayuden a Venezuela e inviertan allí.

- Las sanciones económicas deben extenderse también a miembros de las Fuerzas Militares y de policía y sus allegados.
- Los países latinoamericanos deben llegar a un consenso para establecer sanciones no solo a funcionarios venezolanos, sino limitar cualquier posibilidad de intercambio con ese país.
- Al tiempo debe buscarse un acercamiento con la cúpula de la Fuerza Pública de ese país que permita que en una transición no lleguen a ser juzgados, o limitar sus temores sobre su futuro si el régimen de la revolución bolivariana llegase a caer.
- La migración le ha servido al Gobierno de Maduro para quitarle presión a la crisis social. Un posible levantamiento popular se ha mitigado con la salida de casi cinco millones de venezolanos en dos años. El Estado venezolano ha visto en la migración masiva de sus nacionales una forma de salir de las apreturas para proveer alimentos y servicios a la población, al tiempo que traslada la bomba social a países vecinos. Por ello, es imperioso establecer fórmulas conjuntas de los países de la región para el retorno de aquellos que no hubiesen podido asentarse. Igualmente deben sancionarse e imponerse las remesas que llegan a Venezuela.
- Resulta fundamental perseverar y movilizar a la comunidad internacional en sus instituciones para bloquear, sancionar y perseguir al régimen de Maduro por violación de derechos humanos y sus derivas autoritarias.

► Referencias

- Abadi, A. (5 de abril de 2018). Cinco años de la presidencia de Maduro en cifras. *Prodavinci*. Recuperado desde: <https://prodavinci.com/cinco-anos-de-la-presidencia-de-maduro-en-cifras/>.
- Abadi, A. (12 de junio de 2018). Colapso de los servicios públicos: ¿un problema coyuntural o estructural? *Prodavinci*. Recuperado desde: <https://prodavinci.com/colapso-de-los-servicios-publicos-un-problema-coyuntural-o-estructural/>.
- Amnistía Internacional. (2018). *Venezuela 2017/2018*. Recuperado desde: <https://www.amnesty.org/es/countries/americas/venezuela/report-venezuela/>.
- Arango, T. (27 de abril de 2016). ¿Quiénes son los Bolichicos y cuáles son sus tentáculos? *La República*. Recuperado desde: <https://www.larepublica.co/empresas/quienes-son-los-bolichicos-y-cuales-son-sus-tentaculos-2373476>.
- Delgado, A. y Weaver, J. (25 de julio de 2018). "Bolichicos" acusados en Miami de lavar \$1,200 millones de fraude cambiario venezolano. *El Nuevo Herald*. Recuperado desde: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article215505435.html>.
- EFE. (8 de marzo de 2009). Chávez amenaza a Colombia con respuesta militar. Recuperado desde: <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/venezuela-es/article1972641.html>.
- EFE. (2 de septiembre de 2017). Los venezolanos pierden kilos y bajan de talla. Recuperado desde: <https://www.efe.com/efe/america/gente/los-venezolanos-pierden-kilos-y-bajan-de-talla/20000014-3368328>.
- EFE. (22 de junio de 2018). Venezuela rechaza informe crítico de la ONU y lo tilda de 'arbitrario'. *El Tiempo*. Recuperado desde: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/rechazo-de-venezuela-a-informe-de-la-onu-234512>.
- EFE. (25 de junio de 2018). Unión Europea sanciona a 11 altos funcionarios del gobierno de Maduro. *El Tiempo*. Recuperado desde: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/union-europea-sanciona-a-11-funcionarios-venezolanos-235342>.

- El Nacional. (23 de abril de 2015). *11,3% de los venezolanos hace 2 o menos comidas diarias*. Recuperado desde: http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/113-los-venezolanos-hace-menos-comidas-diarias_59244.
- El Nacional. (22 de septiembre de 2017). *Canadá sanciona a Nicolás Maduro y 39 funcionarios venezolanos*. Recuperado desde: http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/canada-sanciona-nicolas-maduro-funcionarios-venezolanos_204786.
- El Nacional. (7 de mayo de 2018). *ABC: reparto de pasaportes a Hezbolá estuvo a cargo de El Aissami*. Recuperado desde: http://www.el-nacional.com/noticias/politica/abc-reparto-pasaportes-hezbola-estuvo-cargo-aissami_234103.
- El Nuevo Diario. (21 de febrero de 2018). *Venezuela, entre los 12 países más corruptos del mundo según Transparencia Internacional*. Recuperado desde: <https://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/456471-venezuela-corrupcion-transparencia-internacional>.
- El Tiempo. (26 de septiembre de 2018). *¿Quién es Cilia Flores, la esposa de Maduro sancionada por EE.UU.?* Recuperado desde: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/esposa-del-presidente-de-venezuela-cilia-flores-a-la-lista-clinton-273274>.
- Emol. (22 de enero de 2018). *Mapa: los países con mayor y menor tasa de homicidios en Latinoamérica*. Recuperado desde: <https://www.emol.com/noticias/Internacional/2018/01/22/892136/Tasas-de-homicidios-registran-altos-y-bajos-en-America-Latina-durante-el-2017.html> El Estado venezolano amenaza regional.
- Europa Press. (24 de octubre de 2018). *Junker dice que no le gusta la "dictadura" en Venezuela y pide llevar a Maduro a la Justicia Internacional*. Recuperado desde: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-junker-dice-no-le-gusta-dictadura-venezuela-pide-llevar-maduro-justicia-internacional-20181024203053.html>.
- Fund for Peace. (2019). *Country Risk and Fragility Data. Fragile State Index 2018*. Recuperado desde: <http://fundforpeace.org/fsi/data/>.
- Gallup. (2018). *2018 Global Law and Order Report*. Recuperado desde: https://news.gallup.com/reports/235310/gallup-global-law-order-report-2018.aspx?g_source=link_newsv9&g_campaign=item_235391&g_medium=copy.

- Gil, J. e Irujo, J. M. (13 de septiembre de 2018). Andorra procesa a dos exministros de Hugo Chávez por un expolio de 2.000 millones. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/internacional/2018/09/13/actualidad/1536840214_393863.html.
- Gobierno de Canadá. (2018). *Venezuela sanctions*. Recuperado desde: <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2018/05/venezuela-sanctions.html>.
- Güell, O. (10 de septiembre de 2018). El opulento desembarco en España de los millonarios venezolanos. *El País*. Recuperado desde: https://elpais.com/politica/2018/07/24/actualidad/1532432469_458131.html.
- Honorables Parlamentarios. (17 de febrero de 2018). *Estados Unidos reitera que Venezuela es un país abierto al terrorismo*. Recuperado desde: <https://hps.com.co/noticias/estados-unidos-reitera-venezuela-pais-aberto-al-narcoterrorismo>.
- Hoyt, P. (2000). "Rogue States" and international relations theory. *The Journal of Conflict Studies*, (22)1. Recuperado desde: <https://journals.lib.unb.ca/index.php/JCS/article/view/4312/4927>.
- Human Rights Watch. (27 de septiembre de 2018). *Venezuela: resolución histórica del Consejo de Derechos Humanos de la ONU*. Recuperado desde: <https://www.hrw.org/es/news/2018/09/27/venezuela-resolucion-historica-del-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu>.
- Infobae. (22 de junio de 2018). *La ONU pidió una investigación internacional sobre la "lamentable situación de derechos humanos" en Venezuela*. Recuperado desde: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/06/22/la-onu-pidio-una-investigacion-internacional-sobre-la-lamentable-situacion-de-los-derechos-humanos-en-venezuela/>.
- Infobae. (20 de julio de 2018). *Los audios que llevaron a los sobrinos de Nicolás Maduro a ser condenados a 18 años de cárcel en Estados Unidos*. Recuperado desde: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2018/07/20/los-audios-que-llevaron-a-los-sobrinos-de-nicolas-maduro-a-ser-condenados-a-18-anos-de-carcel-en-estados-unidos>.
- La República. (16 de mayo de 2013). *PDVSA aumenta número de empleados, pero no producción*. Recuperado desde: <https://www.larepublica.net>.

co/empresas/pdvsa-aumenta-numero-de-empleados-pero-no-produccion-2038716.

Le forum des étudiants de Sciences Po. (s.f.). *The concept of "rogue States"*.

Recuperado desde: <http://www.forum-scpo.com/geopolitique/concept-rogue-state.htm>.

Prodavinci. (21 de junio de 2018). 10 datos sobre la situación de salud en Venezuela según la OPS. Recuperado desde: <https://prodavinci.com/10-datos-sobre-la-situacion-de-salud-en-venezuela-segun-la-ops/>.

Prodavinci. (s.f.). *Vivir sin agua*. Recuperado desde: <http://factor.prodavinci.com/vivirsinagua/index.html>.

Ramos, F. (30 de mayo de 2016). ¿Por qué sigue atornillado el régimen en Venezuela? *Razón Pública*. Recuperado desde: <https://razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/9479-¿por-qué-sigue-ataornillado-el-régimen-en-venezuela.html>.

Roca, M. (25 de agosto de 2018). La otra cara de la crisis de Venezuela: el colapso de PDVSA. *Infobae*. Recuperado desde: <https://www.infobae.com/def/internacionales/2018/08/25/la-otra-cara-de-la-crisis-en-venezuela-el-colapso-de-pdvsa/>.

Rodríguez, M. (19 de marzo de 2018). Crisis desploma sistema educativo. ANSA. Recuperado desde: http://www.ansalatina.com/americanalatina/noticia/venezuela/2018/03/19/crisis-desploma-sistema-educativo_ad13001b-b865-4fff-9f43-0323e795464c.html.

Saunders, E. (2006). Setting boundaries: can international society exclude "Rogue States"? *International Studies Review*, (8)1, 23-53.

Shipley, T. (12 de junio de 2017). ¿Estados fallidos o concepto fallido? *El Orden Mundial, EOM*. Recuperado desde: <https://elordenmundial.com/estados-fallidos-o-concepto-fallido>.

Weinraub, B. (9 de julio de 1985). President accuses 5 'outlaw states' of world terror. *The New York Times*. Recuperado desde: <https://www.nytimes.com/1985/07/09/world/president-accuses-5-outlaw-states-of-world-terror.html>.

World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Recuperado desde: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>.

Zamost, S., Guerrero, K., Romo, R., Griffin, D. y del Rincón, F. (6 de febrero de 2017). Pasaportes venezolanos, ¿en manos equivocadas? CNN. Recuperado desde: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/02/06/pasaportes-venezolanos-en-manos-equivocadas/>.

Desafíos de la prospectiva transicional hacia la democracia en Venezuela: reflexiones y recomendaciones

Farid Badrán Robayo¹

▲ Introducción

Aquisgrán fue el escenario donde en 1818 los Estados absolutistas de Europa Occidental que vencieron a Napoleón buscaron revertir el efecto de las guerras napoleónicas intentando retornar a las realidades geopolíticas, administrativas, fronterizas y sociales previas al estallido de la Revolución francesa. Como es por todos sabido, si bien en un principio fue posible estabilizar el contexto europeo posnapoleónico, la semilla de sus gestas nuca dejó de crecer, los nacionalismos se extendieron, el modelo republicano germinó por oposición al imperial, sobrevino la intervención de nuevas potencias extracontinentales y dos guerras masivas cambiaron los destinos de Europa y el mundo entero para siempre.

Guardando respeto por la proporcionalidad histórica y material del acontecimiento, el contexto actual en Venezuela podría resultar un reflejo o, acaso, una semblanza de algunos de los atributos de la Aquisgrán del siglo XIX. Estamos asistiendo al que podría ser el ocaso de una revolución política fundamentada en el poder popular que tuvo (como en el caso napoleónico) una serie

¹ Profesor asociado y coordinador de investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura. Catedrático de la Universidad Externado de Colombia. Máster en Estudios Internacionales de la Universidad Sorbona Nueva de París. Máster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia.

de desaciertos e ingentes torpezas administrativas, diplomáticas y económicas que socavaron las bases fundacionales de su propuesta inicial en todas las direcciones posibles de su materialización y que, sin embargo, han ocasionado profundos cambios regionales y globales en materia de política exterior, configuración del sistema internacional, seguridad y defensa, desarrollo y movilización social.

Buscar una nueva transición a la democracia en un Estado como Venezuela que ha permanecido la mayor parte de su historia inserto en modelos autoritarios o semidemocráticos, con una amplia tradición militarista, puede no ser una buena alternativa si se tiene en cuenta el resultado de anteriores intentos de consolidación democrática, pero al tenor de las circunstancias históricas y actuales, no parece existir una mejor solución. Ello no quiere decir que un eventual proceso de cambio institucional y de principios políticos que pueda tomar lugar en Venezuela vaya a ser sencillo, expedito, pacífico y consensuado. Veinte años (y tal vez más) de maduración de un proyecto social y político erigido sobre la base del populismo de izquierda y el personalismo, financiado por el petróleo y el crimen organizado, han dado como resultado un nivel de anclaje del régimen bolivariano nada desdeñable y manifiesto en aspectos como la polarización social venezolana, el afincamiento del chavismo en el poder político a través de la captura de la rama judicial, el control electoral y la cooptación de las Fuerzas Militares.

Por lo anterior, son muchos y complejos los desafíos que entrañan la crisis venezolana y su posible transformación. Por una parte, está en juego la seguridad nacional de Colombia, tanto por las implicaciones de las dinámicas fronterizas que se han venido incrementando desde el año 2012, como por la posibilidad latente de una intervención militar que perjudicaría sustancialmente la integridad territorial colombiana. Así entonces, la misma seguridad hemisférica también comporta importantes desafíos, especialmente gracias a la intervención de los intereses de las potencias hemisféricas y extracontinentales, y ello a su vez supone nuevos retos para la diplomacia latinoamericana, no solamente por la nueva transición de varios de sus gobiernos hacia la derecha en su proverbial lógica política hemicíclica, sino también por la agudización de las fragmentaciones regionales erigidas en torno a ideologías e intereses geopolíticos.

El presente documento aborda en una primera instancia los riesgos a la seguridad nacional y hemisférica derivados de la larga crisis venezolana. Una segunda parte busca señalar en un ánimo prospectivo posibles escenarios de solución a este contexto. No obstante, y como sucediera en Aquisgrán, el orden regional en una América Latina poschavista puede no volver a ser el mismo y el restablecimiento de la democracia en Venezuela podría no ser lo que se desea y espera que sea.

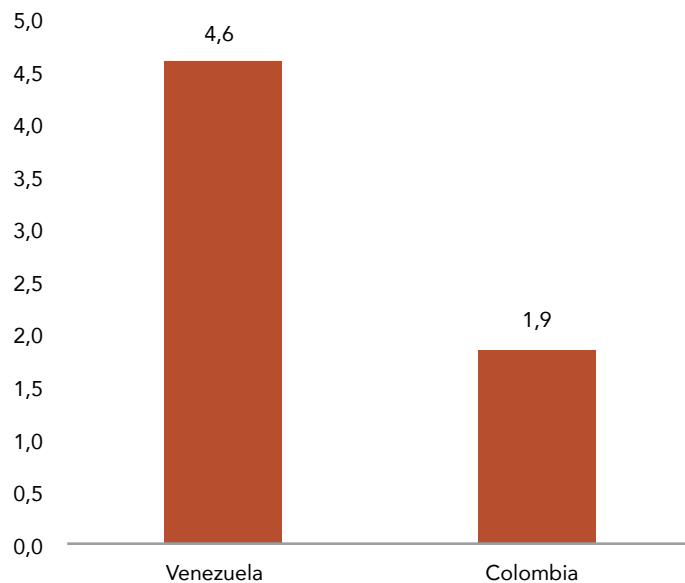
▲ **Estimación de la amenaza venezolana para la seguridad nacional**

Uno de los aspectos para los que el chavismo y el proyecto bolivariano han venido preparándose, desde hace cerca de quince años, es la defensa material de su sistema. Esto presupone un incremento, un fortalecimiento y una tecnificación de todo el sistema estratégico de defensa que se compone de los aspectos terrestre, naval, aéreo, de inteligencia y ciberdefensa; así como de un pie de fuerza reentrenado para combate regular e irregular. Esto de entrada acarreó un desbalance en las capacidades militares de la región (con excepción de Brasil), toda vez que ningún otro Estado ha iniciado una campaña directa de fortalecimiento militar para guerras regulares o interestatales.

Visto en términos de gasto, solo en el año 2016, el presupuesto de seguridad y defensa de Venezuela tuvo una asignación 57% (USD 8.549.765.946) más alta que la de Colombia (USD 4.916.946.842) (RESDAL, 2016, pp. 138-210). Como porcentaje del PIB, el gasto en defensa de Venezuela tuvo una ponderación del 4,6% a 2016 mientras que en Colombia fue de un 1,94%.

Así, los ostensibles cargos presupuestales en el gasto militar venezolano se vienen presentando desde el año 2004 y ellos han permitido la adquisición de material estratégico de alta tecnología en los componentes aéreo, naval y terrestre. De la misma manera han permitido un aumento considerable del pie de fuerza en el que a los 365.315 efectivos de las Fuerzas Armadas Bolivarianas, se suman 365.000 milicianos para un total de 730.315 combatientes, sin contar Policía ni las reservas. Colombia, por su parte, cuenta con 265.050 (RESDAL, 2016, p. 140) efectivos de Fuerzas Militares sin contar Policía ni reservas; es decir, un 36,2% menos que Venezuela.

**Gráfico 1. Gasto comparado seguridad y defensa como porcentaje del PIB,
Venezuela y Colombia, 2016**



Variable	Venezuela	Colombia
Gasto en personal	+130%	+5%
Presupuesto de defensa	+155%	-18%

Fuente: RESDAL, 2016.

En cuanto a la disposición fronteriza de unidades militares, Venezuela posee mayor experiencia y una visión clara de la gestión fronteriza de la defensa y la seguridad. Con el Plan Sucre I iniciado en 2007, el Plan de Acción Vértice, iniciado en 2013, el Sucre II de 2014 y el Plan Estratégico Socialista del Sector Defensa de 2016, las Fuerzas Armadas Bolivarianas buscan una constante restructuración geográfica y operativa de las unidades militares fronterizas cuyo eje articulador es el mantenimiento permanente de las capacidades operacionales en los municipios fronterizos, bajo el concepto de “regiones de defensa integral” en el que convergen todas las capacidades requeridas para la planeación y conducción de la guerra en una lógica de unidades de armas combinadas. La concentración de distritos militares en la frontera es evidente con un 70% en la franja fronteriza

con Colombia, mientras que el 30% restante se encuentra apostada en la frontera oriental con Guyana (República Bolivariana de Venezuela, 2016).

De lo anterior se infiere que Venezuela viene preparándose al menos desde 2007 para afrontar un eventual conflicto regular a través de la reedición de sus capacidades estratégicas, operacionales, tácticas, logísticas, doctrinarias, conceptuales, geográficas y tecnológicas, manifiestas en un balance de potenciales que aventaja sustancialmente las capacidades y el poder de fuego colombianos en rangos que van del 30% al 100% en materia de superioridad aérea, de artillería autopropulsada, helicopartida, satelital, misilística, de defensa antiaérea, buques de desembarco anfibio, ciberinteligencia, ciberdefensa y vigilancia tecnológica, entre otras².

En función de todo lo anterior y tras realizar un balance de potenciales, el Ministerio de Defensa Nacional y el Comando General de las Fuerzas Militares de Colombia identifican que el problema de capacidades operacionales se subdivide en seis grandes ejes:

- a) Deficiencias en los sistemas de armas
- b) Falta de cobertura para la protección de la población civil, la fuerza y la infraestructura vital
- c) Falta de integración e interoperabilidad entre los sistemas de mando y control para ejercer autoridad y dirección por parte de los comandos militares
- d) Carencia de sistemas de inteligencia
- e) Capacidad limitada para movilizar y emplear las unidades
- f) Medios para la provisión de apoyo y servicios que permiten asegurar, mantener y prolongar las operaciones

Con este desequilibrio de capacidades, una confrontación militar directa entre Colombia y Venezuela no augura en el corto plazo la garantía del orden constitucional y la integridad territorial de Colombia; no solamente por la capacidad estratégica de las Fuerzas Armadas Bolivarianas, sino también por el costo

² Información obtenida a partir de entrevista clasificada a miembros del Ministerio de Defensa y del Comando General de las Fuerzas Militares. Datos de 2017.

económico, el PIB de las regiones y la pérdida de territorio a la que podría someterse Colombia, especialmente si se tiene en cuenta que las pretensiones geopolíticas y territoriales de Venezuela sobre La Guajira y el oriente colombiano son ya sabidas, documentadas e incluso parametrizadas en la Constitución Política Bolivariana, en cuyo artículo 10 se especifica que "el territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810", lo que supone una afectación directa a La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Vichada y Guainía; es decir, todo el oriente colombiano.

Mapa 1. Definición limítrofe de la Capitanía General de Venezuela en 1777



Fuente: Bello (2008).

De este modo, una estimación económica (ver Tabla 1) sugiere que una confrontación militar con Venezuela puede representar una pérdida aproximada al 12,5% del PIB colombiano, unos 108 billones de pesos.

Tabla 1. Estimación general de pérdidas económicas en Colombia derivadas de una posible confrontación con Venezuela

Concepto	Billones de pesos	Porcentaje del PIB
Aporte económico de los departamentos perdidos (Arauca, Casanare, Guainía, La Guajira, Meta, Norte de Santander, Vaupés y Vichada)	47,5	5,5%
Infraestructura estratégica de seguridad y defensa perdida	19,3	2,23%
Infraestructura hidrocarburífera	18	2,1%
Lucro cesante por regalías	23,5	2,72%
Total	108,3	12,5%

Fuente: DNP y Ministerio de Defensa (junio de 2017). Elaboración propia.

De tal manera, tanto por el balance de potenciales militares, como por la erogación económica, una confrontación directa con Venezuela es muy poco recomendable y embarcarse en una empresa de estas dimensiones no promete nada deseable para el país, especialmente cuando no se tienen todas las capacidades necesarias en este momento para disuadir a Miraflores de insistir en su curso de acción. Simple lógica estratégica.

▲ **Estimación de la amenaza venezolana para la seguridad regional**

Otra opción que se ha barajado es la de la intervención militar norteamericana, tan inapropiada como la guerra interestatal Colombia-Venezuela, por diferentes motivos a todo nivel. Algunos de los más evidentes y que a continuación de desglosan redundan en: i) el hecho de que resulta ciertamente inapropiado y sesgado subsumir los intereses de la política exterior colombiana a los de Estados Unidos y, de hecho, a los de otros Estados de la región; de la misma manera, ii) Colombia tendría el insobornable destino geográfico de servir como plataforma de abastecimiento y retaguardia estratégica de las tropas norteamericanas, lo que implica una intervención prácticamente directa en el conflicto; iii) la intervención militar de Estados Unidos puede constituirse como un

elemento facilitador de la intervención de otras potencias extracontinentales, especialmente Rusia, lo cual constituiría un escalamiento del conflicto; y iv) un escenario de conflicto con Venezuela, tanto directo como indirecto a través de Estados Unidos, podría ser aprovechado por otros Estados de la región de cara a la pretensión de sus intereses geopolíticos. Me refiero aquí a Nicaragua y sus intereses en aguas y masas territoriales colombianas.

La inadvertida divergencia en los intereses de Estados Unidos y Colombia

Un aspecto sobre el que ciertamente no se ha hecho una observación suficiente en el marco de la crisis diplomática y política con Venezuela estriba en los intereses nacionales que se manifiestan a través de la política exterior. Efectivamente existe un consenso regional frente a la sustitución del régimen bolivariano por una transición a la democracia. Sin embargo, esto no supone una estandarización de los intereses que subyacen bajo este objetivo regional e internacional.

Por lo anterior, constituye un profundo error de juicio considerar que el apoyo de Estados Unidos a Colombia para afrontar el problema venezolano sea equiparable a un interés común de las partes. Como primera medida, los efectos de la crisis venezolana no son los mismos en Colombia que en Estados Unidos y ello supone de antemano una valoración diferente de los problemas para cada quien. El interés estadounidense en la transición venezolana no se orienta únicamente a la normalización de los flujos hidrocarburíferos y las reservas petroleras. Mucho menos si se tiene en cuenta que buena parte de las reservas petroleras de la faja del Orinoco ya le están prometidas a Rusia y China por cerca de treinta años. Los verdaderos intereses norteamericanos pueden encontrarse justamente en la necesidad de eliminar en el proyecto bolivariano a uno de los bastiones contemporáneos más importantes de contestación a su política exterior en la región, al tiempo que neutralizarían un pivote diplomático y militar con Moscú que ha venido desarrollándose por cerca de quince años.

La anterior hipótesis cobra un soporte empírico especial si se tiene en cuenta que América Latina no es una región de primer orden de importancia en la actual política exterior de Donald Trump (Llorente y Cuenca, 2017) y, por el contrario, los productos socioculturales latinoamericanos han sido objeto de profundo rechazo por parte de la Casa Blanca. Esto indica entonces que la importancia que reviste América Latina para Estados Unidos se ubica más en un

carácter geoestratégico y un área de influencia geopolítica libre de la injerencia rusa y china, y no en la potencialidad o las oportunidades de la región en una lógica multilateral con Washington. No es aún claro si el gobierno de Colombia ya hizo esta lectura de los intereses norteamericanos para obrar en consecuencia.

Por su parte, Bogotá tiene una serie de intereses más prácticos y acaso menos geoestratégicos que Washington. El objetivo para Colombia derivado de la estabilización política democrática en Venezuela no es otro que el de menguar la crisis humanitaria provocada desde Caracas, manifiesta especialmente en los problemas de seguridad fronteriza asociados al crimen transnacional organizado y en las olas de migrantes venezolanos, tan masivas, que de hecho cambiaron (o ampliaron) la vocación geográfica del país frente al fenómeno de las migraciones internacionales, dejando de ser el proverbial emisor para convertirse también en receptor y corredor de paso de estos flujos transnacionales.

El otro gran interés de Colombia es, por supuesto, recuperar al que fuera su segundo socio comercial durante décadas. Esa fue la aspiración del gobierno Santos durante muchos años, para lo cual nombró como embajador en Caracas a uno de los más hábiles negociadores con visión estratégica y de negocios en el país: Ricardo Lozano Forero. Si a ello se le suma la profunda necesidad de reconstrucción institucional, financiera, económica y social en Venezuela, tenemos la receta perfecta para el estímulo de las exportaciones, la cooperación, la inversión y la dinamización de la economía bilateral, empezando por las ciudades en la franja fronteriza, los enclaves más golpeados económica y socialmente por la crisis venezolana.

De la misma manera, otros intereses derivados son el restablecimiento de dinámicas binacionales de seguridad, el descenso de las suspicacias militares y el enfoque conjunto en problemas compartidos, especialmente en materia de crimen transnacional organizado, refugio de grupos armados al margen de la ley, cooperación judicial y restablecimiento del orden territorial sin los ya consabidos traspasos fronterizos ilegales por parte de la Guardia Nacional, el SEBIN, las FANB, etcétera.

De tal forma, los intereses colombianos obedecen a problemáticas evidentes y sentidas desde hace por lo menos diez años, que urge abordar. Es ciertamente admirable el esfuerzo de la Cancillería colombiana en la tentativa de "liderar" una cruzada diplomática para buscar el restablecimiento democrático

en Venezuela. Esto denota, cuanto menos, un punto de quiebre en la forma de conducir la política exterior frente a Venezuela respecto de los gobiernos Santos y Uribe, lo cual es digno de señalar y reconocer. Sin perjuicio de lo anterior, no hay que olvidar que el Estado que tiene más por perder en un eventual reflujo del proceso diplomático regional es Colombia. Estados Unidos puede ratificarse en una etapa de máximas sanciones económicas y políticas sin pasar a la acción armada y los demás países latinoamericanos contrarios al chavismo podrán seguir condenando desde sus despachos lo que acontece en Venezuela, pero un afincamiento del oficialismo bolivariano auspiciado por Rusia y China es una opción tanto o más probable que la transición democrática y el gran perdedor de estas convulsiones regionales es y será siempre Colombia, quien al parecer no ha avizorado aún el hecho de que un objetivo común en buena parte del hemisferio no es lo mismo que una homogeneidad de intereses nacionales expresados en política exterior.

La plataforma militar que no hemos querido ser

La otra gran problemática regional que entraña Venezuela en materia de seguridad se suscribe de nuevo a un conflicto, pero con Estados Unidos directamente. Diferente del primer acápite en el que se hace un breve análisis del balance de potenciales en las capacidades militares entre Venezuela y Colombia, un estudio de esa correlación entre Estados Unidos y Venezuela evidentemente inclina la balanza hacia el lado norteamericano. El problema aquí no es ese. El verdadero aspecto preocupante radica en el hecho de que casi indiscutiblemente el territorio colombiano sería la plataforma terrestre más cercana para el despliegue de las operaciones estadounidenses. Esto supone al menos cuatro escenarios simultáneos: la incorporación indirecta de Colombia a un conflicto armado interestatal; el retiro del apoyo diplomático de Estados en la región y en el sistema internacional que, sin estar de acuerdo con el régimen venezolano, tampoco apoyarán una acción militar; un serio problema de gobernabilidad por la oposición política y social a una guerra desde las esferas colombianas del poder; y un recrudecimiento de migrantes venezolanos en Colombia y la región, producto de las confrontaciones y que muy posiblemente no sean atendidos por el gobierno Trump.

Además de ello, el costo de oportunidad para todos los Estados es muy alto en la medida en que aún con mayores capacidades militares en Estados Unidos,

nada asegura una victoria militar contundente por parte de los norteamericanos, especialmente si se tiene en cuenta su poco favorable récord de victorias obtenidas en guerras irregulares, cuyo caso sería el más probable en Venezuela, habida cuenta de las más de 300.000 tropas que componen las milicias bolivarianas.

Las potencias extracontinentales

Otro escenario que podría sumarse a los mencionados y que merece tratamiento aparte es el de la intervención de potencias extracontinentales, específicamente Rusia y China, quienes, como ya se dijo, tienen intereses muy concretos y onerosos en Venezuela. Algunos cálculos arrojan que el 70% de la actual producción de crudo venezolano es de los chinos y rusos. Solo en el caso chino es posible identificar una estrategia derivada de un memorando de entendimiento suscrito en 2001 a través de la cual el Banco de Desarrollo Chino ha entregado a la Venezuela Bolivariana cerca de USD 50.000 millones que deben ser saldados con la exportación de petróleo (Cardona, 2016). De esa misma estrategia, descollan aspectos como las asociaciones entre las empresas petroleras nacionales chinas y PDVSA. De ahí surgen empresas como Petrourica, Intercampo y Sinovensa, quienes desde 2005 aproximadamente lideran los procesos de explotación y exportación de crudo superpesado a China en la faja del Orinoco (ver Tabla 2).

Tabla 2. Empresas chinas en la faja petrolera del Orinoco

	Fecha de constitución	Empresa	Participación accionaria	
			PDVSA	Empresa china
Empresas mixtas constituidas	28/11/2006	Petrolera Intercampo	75%	25%
	6/11/2007	Petrozumano	60%	40%
	19/12/2007	Petrolera Paria	60%	40%
	1/02/2008	Petrolera Sinovensa	64,25%	35,70%
	17/04/2010	Petrourica	60%	40%

	Fecha de constitución	Empresa	Participación accionaria	
			PDVSA	Empresa china
Participación	6/11/2007	Junín 8	PDVSA	SINOPEC
	3/12/2010	Junín 1	60%	30%
	22/12/2009	Boyacá 3	PDVSA	CNOOC
	24/09/2013	Junín 10	PDVSA	CNPC

Fuente: PDVSA (2013), citado por Cardona (2016).

Semejante nivel de cooperación energética entraña entonces una serie de intereses y compromisos que China no piensa desestimar y menos aún en el nombre de una transformación política a la democracia, que le resulta tan ajena como poco importante frente a la magnitud del dinero y los recursos energéticos que están en juego.

El caso ruso es aún más preocupante. Además de sonados intereses en materia de recursos naturales instrumentalizados a través de empresas estatales como Rosneft, el apoyo que Moscú ha brindado a Venezuela tiene fuertes implicaciones en los ámbitos militar, político y diplomático. Y es que desde 2009, durante el mandato del entonces presidente Chávez, Venezuela ha venido desarrollando con Rusia importantes transacciones económicas y militares que le llevaron a incrementar en un 555% las importaciones de material de guerra comprado a Rusia entre 2007 y 2011 (SIPRI, 2012). De la misma manera, la reedición de juegos de guerra con bombarderos nucleares y la cuasi constante presencia de la armada rusa en el Caribe venezolano, llegaron a un punto tal que obligó a Estados Unidos en el decenio pasado a reactivar las operaciones del Comando Sur de sus Fuerzas Militares. En ese mismo sentido, no hay que desestimar del todo las repetidas declaraciones de Vladimir Putin en 2018 y lo corrido de 2019 respecto del apoyo “por todos los medios” al gobierno de Nicolás Maduro, cosa que ya hizo también en Nicaragua en épocas del fallo de la Corte Internacional de Justicia en el caso San Andrés en 2012 y 2013.

De tal manera, los amplios intereses geoestratégicos y económicos de potencias extracontinentales, constituyen uno de los puntos más sensibles al momento de estimar la amenaza que representa la crisis venezolana para la seguridad regional.

Los intereses mezclados de otros Estados latinoamericanos

En el eventual contexto de un conflicto armado que involucre a Colombia y Venezuela de forma directa o indirecta, es necesario contemplar el advenimiento de otras reclamaciones geopolíticas por parte de Nicaragua. Tan probable o improbable como los escenarios antes mencionados, no es sin embargo un asunto menor.

Desde el fallo de la CIJ que le confirió a Nicaragua 76.000 km² de mar pertenecientes a Colombia en una polémica decisión, el país centroamericano viene preparándose con el auspicio de Rusia para fortalecer sus capacidades militares a fin de estar en las condiciones de ejercer y defender la nueva concesión soberana adjudicada. Así al menos lo manifestó hace un par de años el comandante del Ejército nicaragüense, Julio César Avilés, quien al ser cuestionado por la importación secreta de tanques de guerra T-72, aviones de combate Yak 130, buques de patrullaje, sistemas de defensa antiaérea y artillería, entre otros, esgrimió que dichas adquisiciones obedecen a la necesidad de proteger las aguas del Caribe tras el diferendo con Colombia (*La Tribuna*, 29 de abril de 2016), versión que fue defendida por el propio presidente Ortega en 2014.

A eso se debe sumar el hecho de que Nicaragua sirve de pivote satelital ruso a través del sistema Glosnass orientado al espionaje electrónico dirigido a Estados Unidos (Schmitt y Schmitt, 16 de noviembre de 2013). Y digo no es un asunto menor porque obligar a Colombia a defender dos frentes de batalla o dos teatros de operaciones simultáneos en una confrontación bélica, implica una poco recomendable atomización de sus esfuerzos con un costo de oportunidad sumamente alto.

Así, el contexto actual en Venezuela está lejos de ser considerado un mero conflicto intraestatal. El alcance de sus efectos puede extenderse al plano regional e incluso al internacional, compromete profundos intereses geoestratégicos y económicos por parte de potencias hemisféricas y extracontinentales, puede ser motor de confrontaciones aparejadas por parte de otros Estados latinoamericanos y promete en cualquier caso agudizar una ya delicada crisis humanitaria, así como una implicación directa, indirecta, voluntaria o involuntaria de Colombia, quien al día de hoy parece aún no tener claro el hecho de que un objetivo regional común, como es la transición democrática de Venezuela, no sugiere necesariamente partir de intereses nacionales iguales expresados a través de la política exterior.

▲ La posibilidad de guerra civil

Otro escenario de cierta probabilidad es sin duda el de una guerra civil. Muchos pasos se han adelantado en ese sentido: la entrega de armas a la población civil prochavista bajo el rótulo de colectivos bolivarianos; la liberación y el rearme de presidiarios ordenados por Nicolás Maduro (Tavel, 13 de febrero de 2019) y liderados por la ministra del Poder Popular para el Servicio Penitenciario, María Iris Varela, para “defender al país de una intervención extranjera”; la incapacidad de la oposición de lograr el respaldo de las Fuerzas Militares; el llamado a la desobediencia a Nicolás Maduro por parte de decenas de militares, algunos de ellos de alto rango; la animosidad de la sociedad civil opositora y protestante; y una generalizada polarización de la sociedad civil con importantes componentes narrativos de violencia simbólica y directa manejados especialmente por el oficialismo, componen un panorama nada alentador y, por el contrario, propicio al levantamiento armado por parte de la oposición.

Las implicaciones de una guerra civil son, si se quiere, más complejas que las de cualquier confrontación regular de Estados. Por una parte, no hay realmente forma de regular la conducción de hostilidades, lo cual hace a los conflictos civiles especialmente sangrientos y descarnados. Por otra parte, se dificulta en ocasiones probar los respaldos y apoyos otorgados por Estados a los distintos bandos³. Por último, no es fácil y muchas veces resulta imposible evitar que dichos apoyos no recrudezcan aún más las prácticas y representaciones de la violencia, lo que genera efectos indeseados como ya ha sucedido en Afganistán, Irak o Siria.

De la misma forma, la existencia de una guerra civil no asegura necesariamente una intervención efectiva de la ONU, menos aun cuando la mayoría de las más trascendentales decisiones en materia de paz y seguridad internacionales se han visto constantemente bloqueadas en el seno del Consejo de Seguridad debido a la divergencia de intereses por parte de Rusia y China por un lado y las potencias occidentales por otro. En esa misma lógica, el actual gobierno bolivariano puede perfectamente aducir que la confrontación no obedece a conflicto interno alguno sino a una amenaza terrorista o narcotraficante liderada

³ Solo hace falta ver el nudo gordiano en el que se convirtió el apoyo de potencias occidentales a rebeldes sirios en el marco de la primavera árabe y cómo ello jugó en contra cuando se permearon los intereses de grupos terroristas.

por Estados Unidos y Colombia y, por tanto, no se obligaría (al menos en un primer momento) a considerar o acatar las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario, toda vez que no reconoce en la oposición a un combatiente.

En ese sentido, el desencadenamiento de un conflicto civil limitaría aún más las posibilidades materiales de Colombia para actuar y, por el contrario, incrementaría ostensiblemente las migraciones de venezolanos, esta vez en condición de refugiados, lo cual impone obligaciones y consideraciones de más alto compromiso para el Gobierno colombiano y para cualquier otro Estado que les reciba.

Igualmente, existe una mayor posibilidad de que, al tratarse de un conflicto irregular en el que Colombia es un elemento securitizado por parte de Venezuela, se desaten o incrementen acciones terroristas en territorio colombiano lideradas desde el otro lado de la frontera, e incluso apoyadas logística y financieramente por parte de grupos armados organizados, excombatientes de las FARC-EP no desmovilizados o la misma guerrilla del ELN.

Todo lo anterior puede así derivar en una suerte de conflicto intraestatal internacionalizado de suma complejidad, en el que asistimos a la construcción de identidades predatorias exacerbadas por el discurso oficialista y la securitización sesgada, y en cuyo escenario los intereses de los actores mencionados anteriormente (Rusia y China) siguen teniendo lugar y, por tanto, continúan siendo preservados a través de prácticas militares poco ortodoxas, algo que los rusos, a diferencia de los norteamericanos y europeos, ya saben hacer con holgada suficiencia. Contextos como el de Georgia, Crimea y Siria nos lo pueden recordar e ilustrar.

▲ Riesgos de fragmentación diplomática regional

Otro de los riesgos que suponen la crisis venezolana y el intento de hacer retornar el país a la democracia consiste en la profundización de una fragmentación regional. Ya Roberto Russell (2011) hablaba en algunos de sus estudios de la innegable fractura latinoamericana para abordar problemas compartidos. El chavismo puede ser en buena medida parte del problema por cuanto la retórica bolivariana estuvo y está aún inscrita en un fundamento ideológico maniqueo, soportado en la construcción de falsos dilemas, más propio de la Guerra Fría que de los tiempos que corren y, aun así, logró polarizar durante

una década completa a los Estados de la región respecto de los modelos económicos y políticos que no terminan de consolidarse en más de un país. El chavismo fragmentó poderosamente el multilateralismo con la creación de la ALBA y la cooptación ideológica de la CARICOM, construyó agendas regionales alternativas y fieles a su proyecto, objetivó como amenaza principal a Estados Unidos y a Colombia cuando al mismo tiempo el narcotráfico, la corrupción y el crimen organizado en general se exacerbaron en Venezuela y en otros países del hemisferio (Badrán, 2014). La iniciativa antinorteamericana por la cual sacaron a la DEA de la República Bolivariana en 2006 y de Manta (Ecuador) en 2009, significaron la ausencia de monitoreo de alta tecnología y el incremento del crimen organizado en la franja fronteriza colombo-ecuatoriana, así como en la colombo-venezolana, a un punto tal que Venezuela pasó de ser lugar de tránsito y almacenaje de drogas en 2006 a ser productor de las mismas en 2013 (OEA, 2013).

La herencia del chavismo en la fragmentación regional no solo se ve en el “pluri-multilateralismo”, o en el crecimiento del crimen organizado; su semilla dejó en Bolivia un sistema político poco sano en el que el presidente Morales está gobernando desde hace trece años, en Nicaragua apoyó el anclaje de Ortega en el poder, financió las campañas presidenciales de Cristina Fernández en Argentina, subvirtió las dinámicas de la integración económica al retirarse de la CAN e ingresar al MERCOSUR, desconoció la competencia de la OEA en asuntos asociados a la violación de derechos humanos en su país, dio refugio y apoyo económico y militar a guerrilleros de las FARC-EP en su territorio (Smilde y Pantoulas, 2016) y con sus ingentes compras militares para afrontar conflictos de tipo regular, desbalanceó el frágil equilibrio en la región.

A día de hoy, los efectos del proyecto regional del chavismo son evidentes. La CARICOM no ha dado muestras de respaldo abierto a la transición democrática en Venezuela, lo cual compromete una cantidad importante de escenarios comerciales y energéticos en el Caribe. Nicaragua está sumida en otra crisis interna producto de la represión violenta a la oposición, del nepotismo (Martí, 2016), del crimen y de la inseguridad urbana. Ecuador requirió al expresidente Correa⁴, quien reside en Bélgica, para que responda por el incremento del narcotráfico, el homicidio y las prácticas económicas ilegales

⁴ Recibió gran apoyo del chavismo durante la década cuando estuvo en calidad de Presidente de Ecuador.

en la frontera a partir de su decisión de albergar (también) a guerrilleros de las FARC-EP en las provincias de Sucumbíos, Esmeraldas y demás zonas de franja fronteriza (Borja, 25 de julio de 2018). En Venezuela el crimen organizado ha tomado proporciones inéditas, el ya conocido problema del 'Cartel de los Soles' se suma a la vigorización de estructuras criminales penitenciarias llamadas 'los Pranes' que lideran el tráfico de armas y drogas entre las prisiones y los centros urbanos, se han incrementado las extorsiones, los secuestros exprés (Badrán, 2014), y la franja con Colombia aún sirve de retaguardia estratégica del ELN y combatientes no desmovilizados de la antigua guerrilla de las FARC-EP.

A ello se le debe agregar la acción de otros grupos armados organizados como 'los Pelusos', el 'Clan del Golfo', 'los Gansos', 'los Puntilleros' y demás, que se hallan en serias luchas predatorias para consolidar sus negocios ilegales transfronterizos, especialmente el contrabando de alimentos y combustible, el tráfico de drogas, armas, municiones, migrantes y la trata de personas. Centros de pensamiento como InSight Crime han llegado al punto de categorizar a Venezuela como un *hub* del crimen organizado y un Estado mafioso o criminal (InSight Crime, 2018), lo que en términos de Peter Lupsha (1980), se considera un nivel simbótico de anclaje criminal, cosa que no se veía tan arteramente desde la Serbia de Milosevich (Köpel y Sékely, 2002).

Como quiera que sea, la herencia del proyecto bolivariano a día de hoy es reflejo de la descomposición institucional que afronta Venezuela. Asistimos a una región que se resiste a abandonar el discurso del antiimperialismo aunque las amenazas a la seguridad nacional representadas en el crimen organizado, la corrupción y el terrorismo, afectan a gran cantidad de Estados simultáneamente. Los países de la región se siguen viendo abocados a desenvolverse en lógicas políticas y económicas de la izquierda y la derecha cuando las amenazas no responden a polaridades. Vivimos en Estados con reveses integracionistas soportados en esos fundamentos ideológicos que condicionan la cooperación y las asociaciones estratégicas y, en resumen, no hemos podido trascender la proverbial fragmentación regional, ni mucho menos escapar de la narrativa maniquea que prefigura agendas de seguridad, de política exterior y de desarrollo. El chavismo es en gran medida responsable por ello.

▲ Posibles escenarios de solución

Después de la breve estimación que redundaría de una salida militar al proceso de transición democrática en Venezuela, los posibles escenarios de solución que se proponen aquí naturalmente no serán otros que los diplomáticos. Eso impone una dificultad y un reto enormes, habida cuenta de las limitadas capacidades históricas de la diplomacia en la región para abordar problemas compartidos. Ya sea por intereses de mantenimiento del *statu quo* en la influencia regional, como por la imperiosa necesidad de equilibrar los contextos humanitarios, demográficos, económicos y de seguridad, todos los actores envueltos en el panorama de la crisis venezolana deben confluir en estrategias integrales diplomáticas para facilitar el proceso de transición y restablecimiento de la democracia en Venezuela de forma pacífica.

Semejante empresa requiere de ingentes habilidades diplomáticas, pero especialmente de acciones políticas distintas de cualquiera que se haya pretendido implementar con anterioridad. A continuación se hace un desglose de algunas de las estrategias diplomáticas que podrían facilitar la transición y darle una oportunidad pacífica a un nuevo régimen político en Venezuela.

Negociaciones bilaterales

Es evidente que el diálogo entre el oficialismo bolivariano y los apalancadores de la transición democrática no existe. Las negociaciones bilaterales de las que se habla aquí son, de hecho, de un nivel más alto. Un diálogo franco entre Estados Unidos y Rusia podría ser uno de los más efectivos mecanismos para tender el puente hacia la transición. Para ello, el *lobby* que deben hacer los Estados latinoamericanos con Estados Unidos a fin de ubicar el tema en la agenda bilateral con Rusia debe ser prioritario. Infortunadamente el recurso diplomático con Estados Unidos no se ha manejado correctamente, o al menos no ha sido utilizado en su completa potencialidad, porque más allá de hablar de considerar “todas las opciones” haciendo alusión a la salida militar, se debe abogar para que “todas las opciones” incluyan la incorporación de una ronda de charlas bilaterales con Rusia para conjurar el problema. En ese sentido, es imperativo por parte de los Estados latinoamericanos hallar un punto medio donde el objetivo de la democratización venezolana satisfaga también el mínimo de intereses de los Estados de la región. Esto impone de

antemano un desafío, especialmente con la CARICOM, cuyos Estados miembros no demuestran un rechazo directo a la permanencia del régimen bolivariano en Venezuela.

Objetivos multilaterales

En ese mismo ánimo de presionar salidas políticas y diplomáticas a la crisis política en Venezuela, es fundamental contar con el respaldo de algunas de las organizaciones internacionales más influyentes. La OEA sin duda ha tenido un papel protagónico en el contexto de la crisis venezolana. De hecho, paradójicamente, es el contexto político actual el que ha fortalecido y vigorizado el peso de la OEA en la región, especialmente tras los constantes embates de lo que se puede catalogar como un pluri-multilateralismo regional en donde la CARICOM, la ALBA y la UNASUR lograron opacar y obstaculizar la capacidad de maniobra de la OEA.

La OEA, en su rol de líder multilateral, tiene la ventaja de aunar las voluntades estatales y “lavar” las pretensiones individuales de cada gobierno bajo el objetivo regional de la estabilización política, la solución de las consecuencias humanitarias y el equilibrio general de la democracia en la región. La gran ventaja que existe actualmente es que la mayoría de Estados de la región con excepción de México y Uruguay se han pronunciado en favor de la transición democrática, la salida de Nicolás Maduro y su staff político y militar del poder. Esto, por supuesto, asegura mayorías en las asambleas, reuniones, declaraciones y medidas generales que sean potestativas de la organización tomar.

En este mismo contexto, no hay que desconocer la capacidad de presión internacional que pueden ejercer la ONU y la UE. En el caso especial de Naciones Unidas es claro que la organización se hizo presa de su propia arquitectura institucional y legal que le ha impedido tomar acciones concretas en los últimos diez años frente a las coyunturas más sensibles con ocasión del veto en el Consejo de Seguridad. Sin perjuicio de ello, sigue siendo una plataforma de presión política, sanción moral y económica, así como de cooperación y posible mediación que pueden contribuir al desarrollo de un eventual proceso de transición democrática en Venezuela.

La Unión Europea, por su parte, debe aún consolidar su postura y sus acciones oficiales como organización internacional frente a Venezuela, especialmente si

se tiene en cuenta que países como Italia y España⁵ se han mostrado menos categóricos frente a la denuncia que hicieron Alemania y Francia en cuanto a la violación artera de las garantías democráticas y los derechos políticos en Venezuela.

Amnistía y garantías a la cúpula chavista de las FANB

Definitivamente el fiel de la balanza que hace posible la permanencia del proyecto chavista en el poder son las Fuerzas Armadas Bolivarianas. El nivel de imbricación ideológica socialista en las filas, sumado a una ingente cantidad de prebendas económicas, presupuestales y políticas, han sido la llave que ha operado efectivamente en este componente, vital para el Gobierno. Un proceso de transición evidentemente atenta contra los intereses de la actual cúpula militar venezolana, lo que hace su aversión a la transición más evidente y elevada. Un proceso de transición debe darle un tratamiento especial y diferencial a la FANB. No debe solamente centrarse en la amnistía a los militares chavistas, ya que muchos de ellos pasarán al uso del retiro, sino que justamente debe concedérseles una serie de condiciones que, sin alterar los marcos jurídicos, les permitan garantías de acción social e incluso participación política desde la vida civil. Para quienes sigan en el servicio activo, se debe crear una estrategia de reintegración militar para retornar a los cuarteles y sacarlos de la política.

Esta estrategia debe estar compuesta por un proceso de despolitización de la acción armada, un reenfoque de la construcción de amenazas a la seguridad nacional y un ambicioso plan de modernización institucional que vaya más allá de la compra de material de guerra de última tecnología y se ubique en las aristas de las capacidades para hacer frente desde los ámbitos militar, policial y de inteligencia a las verdaderas amenazas a la seguridad nacional que está enfrentando Venezuela actualmente, dentro de ellas especialmente el crimen transnacional organizado, la delincuencia común y la estabilización de la franja fronteriza con Colombia y Brasil. Todo lo anterior requiere de recursos económicos, cooperación militar, habilidades diplomáticas y de inteligencia que permitan, al tiempo de una transición política, un proceso de cesión de competencias y poderes en la cúpula militar de las FANB

⁵ Cabe recordar que España, durante años, ha sido socio comercial de Venezuela, a quien ha vendido en numerosas ocasiones material de guerra de altas prestaciones.

Alistamiento de cooperación para la consolidación institucional y financiera de la democracia

Es necesario construir un esquema de alistamiento de cooperación internacional que incluya un plan por fases o plazos.

- a. Corto plazo: centrado en atención humanitaria ante los embates de una eventual transición violenta. Campos de refugio, logística, regularización de refugiados, atención a la población más vulnerable, capacidades de censo a la población migrante, garantía de servicios mínimos básicos, etcétera.
- b. Mediano plazo: enfocado en un proceso de reapertura de relaciones políticas y diplomáticas en caso de una transición positiva a la democracia en la que se garanticen, en el curso de pocas semanas, la reactivación del comercio internacional, las transacciones financieras y la apertura al crédito externo. Lo anterior para asegurar en el menor tiempo posible el reingreso de flujos económicos en el mercado real y el mercado financiero para Venezuela
- c. Largo plazo: orientado a un nuevo plan de arquitectura institucional e ingeniería social. Este es el más complejo e importante de los escenarios, toda vez que es el que asegura la consolidación de la transición democrática en una sociedad y en unas instituciones poco acostumbradas a los atributos de este régimen político en los últimos veinte años.

Este plan tiene que obrar en las funciones y capacidades básicas del Estado: su estabilidad macroeconómica, su independencia de poderes, su obligación de proteger social y físicamente a los nacionales, su obligación de generar las condiciones de reconciliación y reconstrucción de tejido social, el saneamiento de su estructura jurídica para re establecer el sistema de derechos civiles, políticos, culturales, económicos y, por supuesto, el retorno al cumplimiento de sus compromisos internacionales, empezando por los derechos humanos. En fin, la cooperación de largo plazo que se necesita está orientada básicamente a la refundación del Estado en sus más primigenias bases, empezando por las constitucionales.

Alistamiento de cooperación en seguridad y defensa para abordar procesos de recrudecimiento de la violencia y el crimen organizado en el marco de la transición

Este tema se trata aparte debido a la importancia que tiene. Los gobiernos de Colombia y Venezuela no han desarrollado estrategias conjuntas eficaces bilaterales en los últimos diez años frente los fenómenos de la criminalidad organizada que toma lugar en la frontera. Eso podría explicar en parte el crecimiento exponencial de dinámicas ilegales en la franja fronteriza binacional. El crimen organizado es y seguirá siendo un problema de seguridad compartido en el que paradójicamente no se han podido construir reales complejos de seguridad regional. Urge en el marco de la transición un plan especial de cooperación en materia de seguridad, defensa e incluso inteligencia orientada a desmantelamiento de estructuras, obstaculización a los negocios ilegales, control efectivo en la frontera con uso de alta tecnología, entre otros aspectos.

▲ A manera de conclusión

1. La empresa de ayudarle a Venezuela a regresar a la democracia con el ánimo de restablecer el equilibrio regional prechavista resulta tan ambiciosa como necesaria. Es claro que cualquier escenario de transición que implique el uso de la fuerza por medio de un conflicto interestatal, intraestatal o intraestatal internacionalizado, difícilmente generará los resultados esperados y, por el contrario, será el punto de inflexión para la justificación de la acción armada de potencias extracontinentales, el recrudecimiento del conflicto y la consolidación en el poder por parte del oficialismo bolivariano. Esto sin mencionar el desequilibrio estratégico existente en materia de capacidades militares entre Colombia y Venezuela que aventaja a este último y disuade al primero de una acción directa o indirecta por las armas. En ese sentido, las mejores alternativas son y siempre han sido la política y la diplomática.
2. Esto entraña una serie de desafíos y demanda capacidades de gran calado por parte de las cancillerías de varios Estados, especialmente la colombiana, quien además de separar claramente el compendio de intereses que tiene respecto de aquellos de Estados Unidos en el contexto

venezolano, tiene además la importante tarea de ser efectivamente el líder regional (y no el *buck passing* norteamericano⁶) de un proceso que todos aplauden pero pocos apoyan al final del día.

3. Esta responsabilidad que de alguna manera se arrogó el Gobierno colombiano no depende solamente del multilateralismo y las capacidades de apoyo político y diplomático a la causa transicional en Venezuela. Depende también de la construcción y el fortalecimiento de habilidades militares, diplomáticas e institucionales de Colombia, quien pareciera llegar tarde y mal al llamado de liderar procesos de cambio regional de gran calado y significado para el conjunto de Estados en el hemisferio. Como quiera que sea, esta es una oportunidad excepcional para la proyección internacional de la política exterior colombiana más allá de los proverbiales temas por los que se le conoce en el sistema internacional. De tal manera, es en gran medida responsabilidad de Colombia el éxito que pueda llegar a tener un proceso de redemocratización en Venezuela y, con ella, el retorno del equilibrio político, militar y comercial en la región.
4. Aquisgrán fue el espejismo de la restauración absolutista en la Europa del siglo XIX. El continente y por efecto derrame, el sistema internacional, nunca más volvieron a ser los mismos tras las guerras napoleónicas. Con el respeto de no generar anacronismos analíticos, es sin embargo pertinente preguntarse si América Latina y el hemisferio en general serán los mismos después del chavismo y sus ostensibles efectos tras veinte años de incidencia y reformas nacionales, regionales y multilaterales plegadas a un proyecto en franca decadencia. Por tanto, vale la pena considerar cuál es la real posibilidad de que Venezuela sea hoy la Aquisgrán latinoamericana.

▲ Recomendaciones

Al tenor de todo lo anterior, las recomendaciones que se derivan, especialmente para el Estado colombiano son las siguientes:

⁶ Ver la lógica del *buckpassing* como modelo de acción en política exterior por medio de la cual se presenta una cesión o transferencia de responsabilidades diplomáticas de un Estado a otro para resolver o mantener el equilibrio en un contexto específico. Consultar Ian (2003).

Para las FF.MM.

1. Iniciar un proceso urgente de incremento en las capacidades instaladas para la defensa estratégica integral del Estado. Durante los periodos de gobierno anteriores se han venido aplazando decisiones de altísima importancia estratégica como la compra y el desarrollo de material de superioridad militar en los componentes terrestre, aéreo, naval, de comunicaciones e inteligencia. El incremento de roces y hostilidades políticas y diplomáticas con Venezuela ha venido presentándose de forma sostenida desde el año 2012, cuando se han materializado violaciones al espacio aéreo y terrestre colombiano por parte de militares venezolanos; la captura o agresión por parte del SEBIN o la Guardia Nacional a varios colombianos en el lado occidental de la frontera, especialmente en La Guajira; los juegos de guerra con bombarderos nucleares rusos y demás aspectos “aislados” que son realmente los componentes de un contexto de potencial conflictividad en el que Colombia tal vez ha cedido más de lo que quisiera.

Ello se debe a la falta de capacidades materiales efectivas para responder de forma contundente a cualquier intento de agresión militar. Por lo anterior, es imperativo construir un modelo estratégico de defensa integral del Estado que incluya especialmente una reorganización operacional de las Fuerzas Militares en unidades de armas combinadas⁷, especialmente concentradas en zonas de frontera que tengan la capacidad estratégica de responder a cualquier amenaza en un menor tiempo.

De la misma manera, dicha estrategia de defensa integral del Estado debe abogar por un fortalecimiento de las capacidades militares en función de la llamada metodología DOMPI⁸, especialmente en los siguientes aspectos:

⁷ Se trata de unidades militares en las que resida un componente de apoyo y maniobra en materia de artillería, caballería mecanizada, infantería, comunicaciones, ingenieros militares, inteligencia, aviación y logística.

⁸ Doctrina, organización, material, personal e infraestructura. Es un sistema de planeación utilizado por la OTAN e incorporado hace algunos pocos años a las FF.MM. desde el Ministerio de Defensa Nacional.

- i. Inteligencia: comprende la recategorización de los imperativos geopolíticos nacionales, la actualización de estructuras de alto valor estratégico, objetivos militares de alto valor, fortalecimiento de los batallones de frontera y de las capacidades de integración y sistematización del conocimiento y la información; es decir, los CI3 para la toma de decisiones y la mitigación de la incertidumbre. Se tiene que trabajar además en una inteligencia de tipo interagencial y conjunto con la JINA de la Armada Nacional, la inteligencia aérea de la FAC, la inteligencia policial, financiera con UIAF y la agencia civil en la figura del DNI. En este aspecto también descolilan, por su importancia, los temas asociados a ciberinteligencia y ciberdefensa.
- ii. CTel: sin incorporación de ciencia, tecnología e innovación, el país va a continuar en una importante brecha tecnológica respecto de las FANB venezolanas. Se recomienda de forma especial darle una reorientación a los proyectos Offset del Ministerio de Defensa para que ellos respondan a la generación de capacidades tecnológicas interoperables que den respuesta a las necesidades que impone el contexto con Venezuela. Son varios los aspectos susceptibles de mejorar en este aspecto y aunque ya se cuenta con importantes socios empresariales quienes transfieren tecnología a las FF.MM. colombianas como IAI, Lockheed Martin, Airbus, solo por mencionar algunos, paradójicamente el desarrollo tecnológico e industrial de la defensa en Colombia tiene aún mucho por hacer.
- iii. Superioridad aérea: el Gobierno nacional de Colombia debe decidir (en caso de que aún no lo haya hecho) cuáles son las aeronaves de altas prestaciones que va a sumar a los Kfir en la flota de combate. Todas las opciones se han presentado sobre la mesa, muchas estimaciones económicas se han hecho pero al parecer, el gobierno en la coyuntura del cambio de administración en 2018 prefirió dejar esa decisión a la actual Presidencia, quien debe trascender los intereses empresariales y privados y tomar la decisión que más y mejor se ajuste a las necesidades reales de la seguridad nacional en obvio respeto por los marcos de gasto y los esquemas jurídicos y financieros para adelantar la compra de dicho material. En lo que

concierte a la defensa antiaérea, se sabe que las plataformas necesarias no son económicas, pero ello no las hace menos necesarias. Una buena tecnología de defensa ahorrará ingentes recursos al final del día.

- iv. Artillería: este es uno de los aspectos más importantes a ser modernizados y ampliados en sus capacidades. Solamente la infantería de marina de Venezuela tiene más y mejor sistema de artillería que todo el Ejército colombiano. Semejante desequilibrio tiene que ser compensado, tanto en lo que respecta a la artillería de punto como a la tractada o remolcada.
 - v. Aspectos navales: es claro que una de las ventajas estratégicas que tenemos en Colombia, además de la aviación militar de ala rotatoria (EJC y FAC), es la naval, especialmente en materia de capacidades y maniobra de submarinos. No obstante, es igualmente importante seguir ahondando en las capacidades navales, especialmente en lo relacionado con la construcción de las fragatas misileras por parte de COTECMAR y todo aquello orientado al cumplimiento del Plan Faro, tal vez uno de los ejercicios de planeación estratégica mejor estructurados de las FF.MM. colombianas.
2. Planeación efectiva y asignación óptima de recursos: uno de los aspectos más polémicos y problemáticos para las FF.MM. resulta ser el de la planeación. Como primera medida se presentan múltiples metodologías (las de DNP y MDN) de formulación de problemas y soluciones que no siempre se articulan fácilmente y eso genera serios degastes administrativos y económicos. Por otra parte, y teniendo en cuenta la potencial amenaza en ciernes, se recomienda al Ministerio de Defensa y a las FF.MM. reorganizar en la medida de las posibilidades la priorización en la planeación de forma tal que tanto el presupuesto de inversión como el de funcionamiento estén orientados a suplir necesidades directamente asociadas al incremento de capacidades DOMPI para hacer frente a una agresión externa. No es, ni mucho menos, algo sencillo, pero resulta ser un aspecto esencial.
3. Fortalecimiento de la diplomacia militar en la región y en los centros de poder político europeo y norteamericano: la tradición diplomática

colombiana no ha considerado de forma especial ni profunda los aspectos asociados a la diplomacia militar. Dicho de otro modo, los intereses nacionales en materia de seguridad y defensa integral del Estado no han sido temas prioritarios de la agenda exterior y en el mejor de los casos han estado subsumidos al tema de las drogas y la lucha contra los grupos armados organizados. En el caso venezolano la naturaleza de la amenaza es distinta y frente a ello las capacidades y el alistamiento de la diplomacia no responden del todo a la necesidad. Por tal motivo, se recomienda a las FF.MM. incrementar y profundizar los programas de diplomacia militar orientados a:

- i. Recabar apoyo técnico, científico y tecnológico de otras FF.MM.
- ii. Reunir a las FF.MM. del hemisferio en torno a la conveniencia que entraña la transición democrática para la paz y la seguridad en la región.
- iii. Hacer intercambio de buenas prácticas, en los campos que se estimen necesarios.
- iv. Fortalecer la noción de bloques de defensa para incrementar el nivel de disuasión por parte de Estados de la región frente a la posible agresión de potencias extracontinentales.

El alto carácter técnico de esta agenda sugiere que sean directamente el MDN y las FF.MM., en compañía de la Cancillería, quienes lideren estos procesos y coadyuven a la presión generada desde el aspecto político con una apreciación consolidada y unánime desde lo castrense.

Al Ministerio de Relaciones Exteriores

1. Tener claridad sobre la eventual divergencia de intereses que subyace en el objetivo común de la transición democrática en Venezuela. Lo anterior para dar una correcta proyección al sistema regional e internacional sobre la fundamentación que tiene para Colombia el proceso de redemocratización en Venezuela y despojar así el contexto de narrativas o aproximaciones ideológicas, conspiracionistas y geopolíticas, dejándolo en su estado puro de racionalidad política, humanitaria y económica.

2. Actualizar su arquitectura institucional, especialmente en materia de gestión fronteriza, de forma tal que la dirección de soberanía y la dirección de fronteras para la prosperidad funcionen bajo un solo interés debidamente formalizado y estandarizado. En ese mismo sentido se exhorta al Ministerio de Relaciones Exteriores a revisar y generar todos los cambios internos orgánicos necesarios que permitan hacer una correcta ilación entre las problemáticas internas y la traducción de los intereses nacionales expresados a través de la política exterior y la diplomacia.
3. Generar un proceso más profundo de educación de los diplomáticos de carrera en asuntos de inteligencia, seguridad y defensa nacionales, en aras de disponer del personal necesario en las representaciones diplomáticas más estratégicas en el exterior con las suficientes capacidades para construir agendas y compromisos de apoyo y cooperación por parte de otros países en estos temas tan sensibles.
4. Fortalecer en conjunto con el MDN y las FF.MM. un programa de diplomacia militar regional e internacional que dinamice la agenda en este sentido y que se oriente a la consecución de los objetivos previamente estipulados en el acápite anterior.
5. Generar verdaderas estrategias regionales en las que además del importante apoyo de Estados Unidos, se pueda contar con un programa de acción, participación y concertación con países de la región y con Europa.
6. Revisar a profundidad las relaciones diplomáticas con Rusia y con China, toda vez que son ellos los soportes internacionales más importantes que tiene el régimen venezolano. No se entienda esto como una restricción o cese de actividades bilaterales, todo lo contrario, se trata de una reconstrucción de la relación diplomática en función de los intereses nacionales de las partes y de cuya habilidad diplomática colombiana se pueda generar un eventual cambio en el curso de acción de Rusia hacia Venezuela. Parece utópico y ello es muestra insoslayable de la poca fe en las capacidades diplomáticas colombianas, pero no por eso estamos ante una realidad inalterable.

7. Unificar el discurso y el criterio político frente al contexto en las distintas representaciones diplomáticas colombianas en el exterior resulta más que conveniente, habida cuenta de la penosa tarea de reinterpretación, morigeración o denegación en la que el Presidente de Colombia se ha visto envuelto gracias a las declaraciones de varios funcionarios del servicio exterior cuando se refieren a “todas las posibilidades” para resolver el conflicto en Venezuela

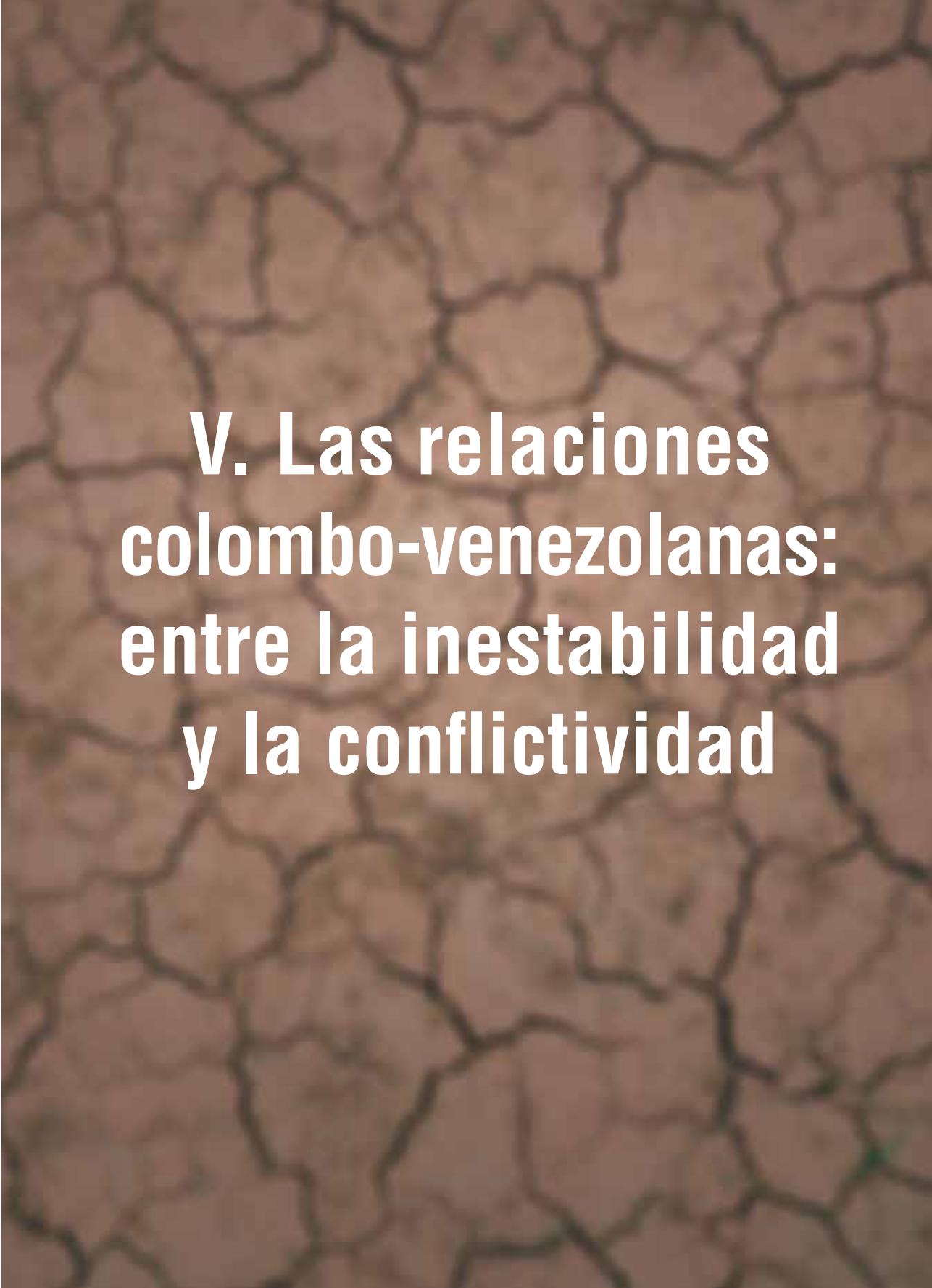
Al gobierno colombiano en general

1. Generar las disposiciones jurídicas y legales que permitan a Colombia responder a cualquier amenaza en respeto del derecho interno e internacional.
2. Generar las capacidades institucionales necesarias para responder a potenciales picos en olas migratorias, especialmente en franjas de frontera y en sectores claves como salud, educación, penitenciario y judicial.
3. Crear una estrategia de acogida y tránsito de migrantes venezolanos (y de otras nacionalidades) en el marco de acuerdos de entendimiento con otros países comprometidos a brindar ayuda humanitaria, asilo y refugio.
4. Crear programas de atención diferencial a población migrante en altas condiciones de vulnerabilidad: mujeres, niños, tercera edad, discapacitados, etcétera.
5. Crear programas de migración funcional para el migrante altamente calificado, de forma tal que pueda encontrar mecanismos más expeditos para la homologación de títulos académicos que le abran la oportunidad al mercado laboral formal en lugar de engrosar las tasas de desempleo e informalidad.

▲ Referencias

- Badrán, F. (2014). *L'évolution du crime transnational organisé en amérique du sud : le cas du Colombie, Bresil et Venezuela*. París: Université Sorbonne Nouvelle, IHEAL.
- Bello, M. E. (2008). Formación de los límites terrestres de Venezuela. *Aldea Mundo*, (13)26, 7-17.
- Borja, M. (25 de julio de 2018). Rafael Correa es víctima del sistema judicial que creó. *The New York Times*.
- Cardona, A. (2016). *China en Venezuela: los préstamos por petróleo*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. (1999).
- DNP y Ministerio de Defensa. (Junio de 2017). *Estudio de implicaciones económicas derivadas de un posible ataque venezolano a Colombia*. Bogotá.
- Ian, C. J. (2003). *Revisiting Responses to Power Preponderance: Going Beyond the Balancing-Bandwagoning Dichotomy*. Singapur: Institute of Defence and Strategic Studies.
- InSight Crime. (2018). *Venezuela: a mafia State?* Londres: s.e.
- Köpel, T. y Sékely, A. (2002). Crimen transnacional organizado y conflicto en los Balcanes. En M. Berdal y M. Serrano, *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional* (pp. 196-212). México: FCE.
- La Tribuna. (29 de abril de 2016). *Aviones y tanques rusos de Nicaragua rompen el balance militar en Centroamérica*.
- Llorente y Cuenca. (2017). *US Foreign Policy Towards Latin America under Trump Beyond Business as Usual*. Madrid: Developing Ideas.
- Lupsha, P. (1980). Transnational Organized Crime vs The Nation State. *Transnational Organized Crime*, (2)1.
- Martí, S. (2016). Nicaragua: desdemocratización y caudillismo. *Revista de Ciencia Política*, (36)1, 239-258.
- OEA. (2013). *The Drug Problem in The Americas*. Washington: Secretaría General OEA.

- República Bolivariana de Venezuela. (2016). *Segundo Plan Estratégico Socialista del Sector Defensa*. Caracas: Gobierno de Venezuela.
- RESDAL. (2016). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe*. Argentina: RESDAL.
- Russell, R. (2011). América Latina: ¿entre la integración y la polarización? Un falso dilema. En D. Wollrad, G. Maihold y M. Mols, *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas* (pp. 123-138). Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Schmitt, M. y Schmitt, E. (16 de noviembre de 2013). A Russian GPS Using U.S. Soil Stirs Spy Fears. *The New York Times*.
- SIPRI. (2012). *Year book 2012. Armaments, disarmament and international security*. Suède. Estocolmo: S.E.
- Smilde, D. y Pantoulas, D. (2016). *The Venezuelan crisis, regional dynamics and the Colombian peace process*. Oslo: NORREF.
- Tavel, J. (13 de febrero de 2019). Maduro envía presos a la frontera para bloquear entrada de ayuda humanitaria. *Nuevo Herald*.



V. Las relaciones colombo-venezolanas: entre la inestabilidad y la conflictividad

Relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela ante la crisis y el posacuerdo

Martha Lucía Márquez Restrepo¹

▲ Introducción

Colombia y Venezuela comparten una larga frontera además de una historia común en sus luchas por la independencia, en la construcción de las primeras repúblicas y también cierta sincronía en algunos de sus procesos. Por ejemplo, debido a razones distintas, los dos Estados se formaron tardíamente (López-Alves y Serrano, 2003); también por procesos diferentes, las transiciones democráticas que se dieron con los pactos de Sitges y de Punto Fijo ocurrieron cercanamente en el tiempo (Bejarano, Serrano y Strikovsky, 2011). Más recientemente, al igual que muchos países en América Latina, vivieron crisis terminando la década de los noventa. En el caso de Venezuela, la crisis fue causada por los costos sociales y políticos de la aplicación del modelo neoliberal y derivó en el derrumbe del sistema de partidos y en el ascenso de un *outsider* como fue Hugo Chávez. En cuanto a Colombia, donde el ajuste económico fue menos fuerte, la crisis se debió a la violencia por cuenta de los grupos guerrilleros y a la infiltración de dinero del narcotráfico en la política, pero el pacto de élites durante el gobierno de Ernesto Samper evitó la crisis del bipartidismo (Tanaka, 2002).

¹ Profesora asociada de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) de Bogotá y actualmente directora del Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar, adscrito a la Vicerrectoría de Investigación. Doctora en Ciencias Sociales y Humanas.

Entre 2012 y 2013 comenzó una inflexión en la arena política de ambos países. El 26 de agosto de 2012, el gobierno de Juan Manuel Santos anunció el inicio del proceso de paz con las FARC-EP, que culminó el 24 de noviembre de 2016 con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, reformado tras la derrota del plebiscito; así las cosas, la implementación de los acuerdos inició el 1 de diciembre de ese mismo año. Por su parte, del otro lado de la frontera, en 2012 se agravó la salud de Hugo Chávez y asumió el poder Nicolás Maduro; ese mismo año el barril de petróleo alcanzó su más alta cotización al ubicarse en USD 107,46 el barril, para luego descender progresivamente hasta llegar a USD 26,5 en 2016 (OPEP, 2018). De modo que el cambio de líder político, los errores de diseño de la política económica y la caída de los precios del petróleo entre otros factores, han venido causando problemas de legitimidad y eficiencia en el sistema político venezolano, una de cuyas manifestaciones recientes ha sido la masiva migración de sus habitantes hacia Colombia.

Este texto pretende analizar las relaciones binacionales en ese escenario de asincronía: cuando se producen oportunidades para reducir las conflictividades en Colombia y cuando la crisis venezolana impacta en territorio colombiano. Para ello, el eje del análisis serán los cambios de la política exterior colombiana por cuenta del traspaso del poder de Juan Manuel Santos a Iván Duque, sus perspectivas y los retos para Colombia. En este orden de ideas, el texto se estructura de la siguiente forma: en el primer apartado se describen los principales cambios en la política exterior producto del cambio de gobierno; en el segundo, se propone una explicación de esos cambios a partir de los determinantes internos y externos de la política exterior colombiana. A continuación se hará referencia a los principales hitos de las relaciones binacionales en los tres primeros meses de gobierno de Iván Duque y a las perspectivas de esas relaciones en el corto y el mediano plazos, para cerrar con recomendaciones a diversos actores sociales y tomadores de decisiones en Colombia.

► De Santos a Duque

La política exterior de Juan Manuel Santos se conoció como “diplomacia para la paz”, dado que funcionó como un catalizador que se orientó a conseguir apoyos regionales y mundiales para el proceso de paz con las FARC-EP (Pastrana y Vera, 2015). Muestra de eso fue el acercamiento de Colombia a América Latina,

de donde había estado alejada por privilegiar las relaciones con Estados Unidos y por alinearse con su lucha contra el terrorismo, mientras otros países de la región tenían gobiernos nacionalistas y de izquierda. Otra causa de ese distanciamiento fue la llamada “crisis andina”, que se desató por cuenta de la violación de la soberanía de Ecuador con la operación que culminó en el asesinato de alias ‘Raúl Reyes’ y tras la cual ese país y Venezuela rompieron relaciones con Colombia.

Por cuenta de la diplomacia para la paz, Colombia se acercó especialmente a Cuba, Venezuela, Chile y a la UNASUR; la primera, sede y garante de los diálogos, y los siguientes dos, acompañantes del proceso. Mientras avanzaban los diálogos con las FARC-EP, Santos también diversificó las relaciones comerciales acercándose al Pacífico mediante la participación del país en la Alianza del Pacífico y construyendo una nueva imagen internacional de Colombia que permitiera superar la representación de país- problema. Para ello se iniciaron gestiones orientadas a ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), clubes de buenas prácticas y de países poderosos; Colombia también aprovechó la condición de país de renta media para ofrecer cooperación Sur- Sur.

De igual manera, Santos tomó distancia frente al enfoque de la lucha antidrogas promovida por Estados Unidos que está fundado en la securitización de la cuestión, el prohibicionismo y la responsabilidad de los países productores; en ese sentido y en consonancia con lo contenido en el punto 4 del Acuerdo de Paz con las FARC-EP, planteó un nuevo enfoque en la Cumbre de las Américas y en la 32^a Conferencia Internacional para el Control de las Drogas en 2015, centrado en la salud pública, el desarrollo alternativo, la proporcionalidad de las penas y el reconocimiento de la autonomía de los Estados para acercarse a la cuestión (Cepeda, 2018)). Tal distanciamiento del enfoque norteamericano se tradujo en una reducción de la cooperación de ese país para Colombia de USD 204.000.000 en 2011 a USD 143.000.000 en 2017 (Cepeda, 2018). En relación con eso, cabe anotar que a nivel doméstico se promovió la sustitución voluntaria de cultivos en todo el país y con especial énfasis en los territorios priorizados por haber sido los más afectados por el conflicto, en los que el Gobierno se comprometió a ejecutar programas de desarrollo con enfoque territorial, construidos participativamente desde los territorios. También se creó la Comisión

Asesora para la Política de Drogas en Colombia que recomendó la suspensión del uso del glifosato.

Con la llegada de Duque al poder, se anunciaron varios cambios en la política exterior. En primera instancia, ya no se habla de paz sino que el Gobierno se refiere a la “diplomacia para la legalidad, el emprendimiento y la equidad” (Cancillería de Colombia, 2018; *Portafolio*, 26 de septiembre de 2018; Prensa Iván Duque, 2017). No obstante, los dos últimos conceptos han recibido poco espacio en los discursos que el presidente Duque ha dado en escenarios multilaterales, como la Asamblea de Naciones Unidas, en su encuentro con el secretario de la OEA, Luis Almagro, y también en las ruedas de prensa después de sostener conversaciones con el presidente Donald Trump. En esos encuentros se ha centrado en la legalidad y en los que parecen ser los dos temas centrales de su agenda: la migración venezolana y el narcotráfico.

En su discurso, la legalidad se ha articulado a tres cuestiones: el cumplimiento por parte del Gobierno de los acuerdos de paz, la corrupción y el narcotráfico. En relación con lo primero, Duque ha dicho ante la comunidad internacional que el Gobierno le dará progreso y protección a quienes cumplan los acuerdos y, en cambio, sancionará con “todo el peso de la justicia” a quienes no lo hagan (*Portafolio*, 26 de septiembre de 2018). En cuanto a lo segundo, propuso la creación de una comisión transnacional y hemisférica para abordar la cuestión en el seno de la OEA. Sobre lo último, en el discurso ante la Asamblea de las Naciones Unidas, manifestó su compromiso de derrotar el narcotráfico que depreda el medio ambiente y corrompe a la sociedad; por eso expresó que Colombia se compromete a apoyar el llamado global de la guerra contra las drogas (*Portafolio*, 26 de septiembre de 2018). Esto constituye un regreso a la alineación del país con la política antidrogas de Estados Unidos, hecho que se anunció cuando, recién electo, Duque hizo su segundo viaje internacional a ese país para reunirse con el director encargado de la Oficina Nacional para las Políticas Antidrogas, James Carroll, y el asesor de seguridad nacional del presidente Donald Trump, John Bolton.

En términos de integración, el nuevo Gobierno ha mostrado su preferencia por esquemas de corte liberal, como la Alianza del Pacífico, se ha distanciado de foros de integración posneoliberales, como la UNASUR –de donde decidió retirar a Colombia por la supuesta complicidad de la institución con el autoritarismo

venezolano— y en cambio privilegia el sistema interamericano. Desde ese último escenario y también en el Grupo de Lima, Iván Duque ha buscado liderar una gestión concertada y cooperativa a dos caras de la crisis venezolana: el deterioro de la democracia y la crisis migratoria, consecuencia de la primera. En cuanto al deterioro de la democracia, ha destacado la importancia de usar la Carta Democrática Interamericana y secundó al Secretario de la OEA en su denuncia del gobierno de Nicolás Maduro ante la Corte Penal Internacional. En cuanto a la crisis migratoria, Duque ha impulsado una política de puertas abiertas frente a la migración del vecino país, muestra de lo cual fue la reunión, a finales del mes de agosto de 2018, de funcionarios de la Cancillería colombiana con sus homólogos peruanos para acordar construir un registro único con información migratoria y luego la participación del país en el Comité Andino de Autoridades Migratorias, en el que se acordó fortalecer la atención y la asistencia a la población migrante, así como promover el traslado y el asentamiento de algunos de ellos a Estados extracomunitarios (Cancillería de Colombia, 2018; Duque, 2018; *El Espectador*, 30 de agosto de 2018).

▲ La respuesta de Colombia frente a Venezuela

Las acciones de política exterior del gobierno de Iván Duque frente a Venezuela pueden explicarse como una conjunción de determinantes internos y externos (van Klaveren, 1992). Así, la decisión de denunciar el quiebre democrático en Venezuela y de impulsar la transición democrática en ese país, que se remonta al último semestre del gobierno de Juan Manuel Santos y se mantiene en la actual administración, puede explicarse por factores internos como la firma del Acuerdo de Paz, la orientación ideológica del nuevo Gobierno y por unos factores externos como son la profundización del autoritarismo en Venezuela y el derramamiento de la crisis venezolana a Colombia, en un escenario económicamente difícil para el país. En particular, cuando se firmó el Acuerdo Final con las FARC-EP en noviembre de 2016, Colombia dejó de necesitar la mediación de Venezuela, que fue esencial en los primeros acercamientos con ese grupo armado y también en varias ocasiones cuando se trabaron las conversaciones. Unos meses después de eso, el 1 de mayo de 2017, Nicolás Maduro anunció que pondría en marcha el proceso de elección de una Asamblea Nacional Constituyente que terminó en la revocatoria de poderes de la Asamblea Nacional legítimamente elegida y en la pugna con el poder ciudadano, lo que se resolvió con la destitución de la Fiscal.

En ese escenario de profundización del autoritarismo, la migración de venezolanos a Colombia se acentuó. Como lo muestra el más reciente informe de Migración Colombia (2018), el 69% de los venezolanos que para agosto de 2018 habían llegado al país migraron en 2017. A eso se sumó que en el mencionado mes tomó posesión Iván Duque, respaldado por una coalición de derecha de la que forman parte el Centro Democrático y el Partido Conservador. Ambas organizaciones políticas venían desde el pasado sosteniendo que Colombia debía presionar la transición democrática en Venezuela, entre muchas razones, por el apoyo que los regímenes de Chávez y de Maduro les venían dando a las guerrillas colombianas. No debe olvidarse que el fundador del Centro Democrático, Álvaro Uribe, al concluir su presidencia había roto relaciones con Venezuela por cuenta de una denuncia sobre la venta de armas del Ejército venezolano a las FARC-EP y que Martha Lucía Ramírez, la vicepresidenta de Duque, fue ministra de Defensa de Uribe y desde 2001 denunció la connivencia de Venezuela con las guerrillas colombianas.

A eso se añaden dos fenómenos vinculados a la migración venezolana: por una parte, las presiones que los migrantes ejercen sobre los servicios sociales y el mercado laboral, especialmente en los territorios de frontera, y por la otra, el hecho de que ellos quedan atrapados muchas veces en las nuevas conflictividades que han surgido en el posacuerdo. En relación con lo primero y según Migración Colombia, de los 935.593 migrantes venezolanos que hay en el país, el 23,5% se encuentran en Bogotá, pero un porcentaje importante permanece en territorios de frontera: 11,7% en La Guajira, 11,4% en Norte de Santander, 3,3% en Arauca y 2,9% en Cesar (Migración Colombia, 2018). En estos departamentos se encuentran justamente algunos de los 170 municipios que deben ser priorizados en el posconflicto por haber tenido gran afectación durante la guerra, debido a lo que presentan grandes rezagos de desarrollo. Allí los venezolanos demandan servicios de salud que les deben ser ofrecidos conforme a la Ley Estatutaria de Salud de 2015 que estableció atención ilimitada de urgencias para toda persona tanto en hospitales públicos como en privados. Sin embargo, desde 2017 el Ministerio de Salud estableció que la atención a los venezolanos debía concentrarse en hospitales públicos, a los que se les transferirían los costos de la atención. Para ello, el Gobierno nacional asignó 10.000 millones de pesos de la subcuenta de eventos catastróficos y accidentes de tránsito (ECAT) del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), pero hoy los gobiernos locales se quejan de que esos recursos no han llegado o que son insuficientes y que por

cuenta de eso los hospitales públicos están colapsados y sin recursos. También alertan sobre llegada de pacientes con enfermedades infeccioñas prácticamente erradicadas en el país, como la tuberculosis y el sarampión. Para responder a esta situación, el gobierno de Duque espera aprobar en noviembre de 2018 un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que permita la apropiación de nuevos recursos para atender la crisis, pero esto ocurre en un escenario en el que el Gobierno nacional tiene que cubrir un hueco fiscal del 3,1% del PIB, es decir, cercano a los 25 billones de pesos (*Portafolio*, 5 de septiembre de 2018). En otras palabras, el desborde de la crisis venezolana implica un costo grande para el país en momentos cuando los compromisos del Estado colombiano subieron por cuenta de los adquiridos con el proceso de paz

La migración también ejerce presión sobre el mercado laboral. Según Sergio Clavijo, de la ANIF, en un escenario como el colombiano, donde hay 2,4 millones de personas buscando empleo, un supuesto de 250.000 oferentes más proveniente de Venezuela podría elevar el desempleo un punto porcentual (Clavijo, 4 de abril de 2018). Lo mismo ocurre con la informalidad que, sumada al contrabando, amenaza los pequeños negocios en los territorios de frontera. Específicamente en los municipios de Norte de Santander y Arauca, los pequeños tenderos manifiestan que se han visto afectados por las ventas ambulantes de productos venezolanos como mantequillas, aceites, galletas, insecticidas e incluso carne. Al pequeño contrabando que en ocasiones se hace en mochilas, se suma el contrabando en gran escala de combustibles, armas, carne, narcóticos y la trata de personas.

La lucha por el control de esos negocios en los territorios donde se desmovilizaron las FARC-EP ha dado origen a nuevas conflictividades, en las cuales quedan atrapados muchos de los migrantes venezolanos que se establecen en territorios de frontera o los que se mueven pendularmente de un lado al otro de la misma. Según la Fundación Paz y Reconciliación (2018), en el contexto de posacuerdo se han configurado cuatro tipos de territorios: zonas de presencia de disidencias o desertores de las FARC-EP; zonas de expansión del ELN; zonas de ocupación de grupos armados organizados (GAO) y zonas de anarquía; y todas esas modalidades de territorios se encuentran en el cinturón de frontera del país. Puntualmente en los municipios de Arauquita (Arauca), El Tarra, San Calixto y Tibú (Norte de Santander) y en el departamento de Vichada, hay disidencias de las FARC-EP que, aunque siguen manejando un discurso de

revolución social, buscan controlar las economías ilegales, en especial el narcotráfico, la minería ilegal y el gran negocio del contrabando binacional de hidrocarburos, mercancías y carne. En la zona del Catatumbo, a donde pertenecen los tres últimos municipios mencionados, algunos migrantes se insertan en las economías ilegales como raspachines de hoja de coca y mineros.

También en Catatumbo y Arauca se está dando una expansión del ELN que busca copar los territorios dejados por las FARC-EP. Esto ha ocasionado enfrentamientos en las zonas rurales de los municipios de Convención, El Tarra, Teorama, San Calixto, Hacarí y Sardinata con miembros no desmovilizados del Ejército Popular de Liberación que forman el grupo conocido como Los Pelusos, lo que ha dejado en la zona más de 20.300 personas con afectaciones humanitarias (Fundación Paz y Reconciliación, 2018). En esos departamentos, los migrantes corren el riesgo de ser reclutados por grupos armados que les ofrecen 100.000 pesos colombianos para sumarse a sus filas². En esa misma región también hacen presencia grupos armados organizados, entre ellos el Clan del Golfo, que disputan el control de las economías ilegales a los disidentes de las FARC-EP y otras pequeñas organizaciones criminales. En otros territorios de frontera como Puerto Carreño (Vichada), Saravena (Arauca) y Ocaña (Norte de Santander), la ausencia del Estado y la presencia de pequeños grupos de delincuencia común configuran un escenario de anarquía, de cuyas manifestaciones (asesinatos, robos, extorsión) son víctimas la población colombiana y también los migrantes (Fundación Paz y Reconciliación, 2018).

Con respecto a la decisión del gobierno de Iván Duque de mantener una política de puertas abiertas frente a la migración venezolana mientras lidera iniciativas regionales para atender el fenómeno en escenarios como la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas, se puede afirmar que los determinantes más relevantes de esa decisión de política exterior son la reciprocidad que le debe Colombia a los países de la región en términos de acogida de migrantes, la ratificación del país de un sinnúmero de instrumentos legales internacionales, interamericanos y regionales que reconocen la necesidad de protección de migrantes y refugiados y, por supuesto, la incapacidad de controlar su larga frontera con Venezuela de 2.219 kilómetros. En relación con lo primero, no hay que olvidar que el conflicto colombiano dejó más de 8 millones

² Datos aportados por autoridades locales de Arauca, Arauquita y Fortul entrevistadas en octubre de 2018.

de víctimas, entre ellas 7 millones de desplazados internos, de los cuales, según ACNUR, cerca de medio millón había solicitado refugio (551.744) hasta el año 2015; de ellos, 173.519 lo hicieron en Venezuela y 121.317 en Ecuador (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, y Programa de Participación y Reparación Colectiva a las Víctimas Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, 2017). A esto se suma la migración forzada transfronteriza que se coló por las porosas fronteras y que no buscó refugio, por lo que no aparece registrada.

A lo anterior se añade la adhesión de Colombia a mecanismos diplomáticos que protegen a los migrantes y refugiados, como son la Declaración de Río de Janeiro sobre la Institución del Refugio (2000), la Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004), la Declaración de Brasilia sobre Protección a Personas Refugiadas y Apátridas y, más recientemente, la Declaración de Cartagena de 1984, la cual propone un concepto ampliado del refugio que incluye a las personas que han huido de sus países debido amenazas a su vida, seguridad o integridad, producto de la violencia generalizada, la agresión externa, los conflictos internos y la violación masiva de derechos humanos. También se debe agregar que así Colombia decidiese no permitir la entrada de más migrantes venezolanos, igual no estaría en capacidad de controlar esa larga frontera en la que, como se ha mencionado, hacen presencia diversos actores armados. Muestra de la porosidad de la frontera son las innumerables trochas que usan los migrantes y, en el caso de Arauca, el sistema de lanchas que a pocos metros del puente José Antonio Páez y por apenas 2.000 pesos, cruzan a pobladores de lado y lado. Asimismo, en las zonas limítrofes la movilidad ha sido histórica, por lo que un cierre de la frontera separaría a familias y amigos que viven, comercian y trabajan a lado y lado de la frontera.

Finalmente, es necesario referirse a la decisión de Colombia de alinearse de nuevo con la política antidrogas de Estados Unidos. Tal decisión está determinada por factores internos como el aumento de los cultivos de hoja de coca en 17% frente al año anterior, lo que supuso un incremento del área cultivada de 146.000 hectáreas en 2016 a 171.000 hectáreas en 2017 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2018). Esto se produjo, entre otras razones, por el retiro de las FARC-EP que permitió la llegada de nuevos actores que se apropiaron de las economías ilegales, pero también por el estímulo perverso

que crearon los acuerdos de paz, pues los campesinos esperaron recibir mayores beneficios del Estado si tenían mayores áreas de cultivo de coca que ofrecieran erradicar. A lo anterior se añade un determinante externo como es el cálculo de Colombia de hacer de Estados Unidos un aliado internacional más comprometido frente a una eventual agresión de Venezuela, puesto que tanto para las Fuerzas Militares de Colombia, como para las de Venezuela, la principal hipótesis de conflicto es con el vecino. En el caso de Venezuela, como lo señala Andrei Serbin Pont, la Fuerza Armada Nacional Bolivariana tiene como hipótesis de guerra que al plan internacional para desestabilizar el país, que según ellos ya está en curso, le suceda una invasión de las Fuerzas Armadas de Colombia, seguida de una intervención norteamericana. Por eso ha comprado armamento para hacer frente a un conflicto internacional, entre el que se encuentra una flota de aviones y sistemas antiaéreos que superan con creces el armamento colombiano, adquirido para enfrentar un conflicto interno no convencional. Así, Venezuela ha duplicado los vehículos de combate de infantería y la artillería autopropulsada, y ha comprado helicópteros y fusiles para encarar los medios blindados de Colombia. También reforzó su aviación con aviones rusos como los SU-30MK2 que tienen autonomía suficiente para atacar territorio colombiano y con una efectiva red de radares a los que se suma “el mayor sistema integral de defensa aérea de la región” (Serbin Pont, 2018). En el caso de Colombia, el Gobierno confía en que el apoyo a Estados Unidos disuada a Venezuela de iniciar un conflicto y ha manifestado que no hay recursos para comprar baterías antiaéreas (*Europa Press*, 3 de octubre de 2018).

▲ Las relaciones binacionales y sus perspectivas

La posición del gobierno de Iván Duque frente a la doble crisis venezolana, la de la democracia y la de la migración, ha tenido como consecuencia la continuación de un patrón de relacionamiento binacional en el que prima la confrontación y que se remonta a los últimos meses del gobierno de Santos, después de la firma del Acuerdo de Paz en noviembre de 2016. Antes de eso y mientras se llevaban a cabo las conversaciones en La Habana, en las que el gobierno de Venezuela fue acompañante del proceso, primó la cooperación manifiesta en la actitud de Colombia de no confrontar situaciones que llegaron a amenazar la seguridad nacional y la de sus ciudadanos. Un claro ejemplo fue la reacción del país a mediados de 2015, cuando Venezuela expulsó sin ningún proceso

administrativo a más de 2.000 colombianos que vivían en su territorio y luego cerró de manera unilateral la frontera por más de un año; ante eso, la Cancillería colombiana invitó al diálogo, a buscar una salida conjunta a los problemas de seguridad y llevó el caso de los expulsados a la OEA.

En contraposición, después de la firma del Acuerdo de Paz y tras la “radicalización del proceso venezolano” que se inició el 1 de mayo de 2017, cuando Nicolás Maduro anunció su decisión de convocar la Asamblea Nacional Constituyente, Colombia asumió una actitud claramente de confrontación ante el régimen de Maduro, como puede verse en los comunicados de la Cancillería llamando al respeto a la democracia y luego con la adhesión de Colombia en agosto de 2017 al Grupo de Lima, después de la revocatoria de poder a la Asamblea Nacional y de la destitución de la fiscal Luisa Ortega. El escalamiento de las diferencias condujo al retiro del embajador en Caracas la última semana de enero de 2018 y a la consiguiente delegación de sus funciones a la oficina del encargado de negocios.

Durante los tres primeros meses de la administración de Duque, la confrontación se ha manifestado en los reiterados comunicados de la Cancillería colombiana que señalan la ruptura democrática en Venezuela, en la decisión de no nombrar embajador en Caracas, en la denuncia del gobierno de Nicolás Maduro ante la Corte Penal Internacional y en los pronunciamientos del embajador en Washington, Francisco Santos, y de otros miembros de la Cancillería, quienes han sugerido que Colombia está a favor de una intervención militar en Venezuela liderada por Estados Unidos o por el nuevo gobierno de Brasil. Aunque Duque ha desmentido estas afirmaciones y ha respondido enfatizando en la necesidad de resolver la crisis de Venezuela con una gran coalición democrática internacional, esto ha aumentado la desconfianza entre los dos gobiernos.

Ahora bien, de parte de Venezuela, la confrontación ha trascendido lo discursivo pues no solo se ha acusado a Colombia de participar en atentados contra el presidente Maduro, de inducir la crisis económica a través del desabastecimiento y de intentar provocar un conflicto binacional que sirva como pretexto a la intervención armada de Estados Unidos (*Venezolana de Televisión*, 5 de noviembre de 2018), sino que las Fuerzas Armadas venezolanas han violado la soberanía territorial colombiana. Por ejemplo, en marzo de 2017, aún bajo el gobierno de Santos, 60 militares venezolanos levantaron un campamento

en el municipio de Arauquita (*Semana*, 22 de marzo de 2017); luego, en agosto de 2018, dos helicópteros venezolanos con 30 ocupantes desembarcaron en Tibú (Norte de Santander) y un mes más tarde (el 13 de septiembre), la Guardia Nacional Venezolana cruzó a territorio colombiano en el departamento de Vichada (Cancillería de Colombia, 17 de septiembre de 2018).

A mediano plazo, la perspectiva es que continúe ese patrón de confrontación entre los dos Estados puesto que lo más probable es que ambos gobiernos coexistan algunos años en el poder y es poco factible que por las diferencias ideológicas y por el uso político que se ha hecho en cada país de la imagen del vecino, se pueda reconstruir la confianza. Sin embargo, también es poco probable que la confrontación derive en un conflicto armado. En relación con lo primero, cabe anotar que el gobierno de Duque se extenderá hasta 2021 y el de Maduro hasta 2023 y que por lo menos a corto plazo no se vislumbra un cambio en las élites en el poder en Venezuela. La explicación de la perdurabilidad de un régimen autoritario como el de Maduro, que ha logrado resistir a dos grandes ciclos de protestas –primer semestre de 2013 y 2017– y a un creciente aislamiento regional y mundial³, se debe a factores externos e internos. Entre los primeros se encuentra lo que Andrés Serbin llama la crisis de la globalización y específicamente del liberalismo político, manifiesta en que las potencias mundiales tienen gobernantes autoritarios –Estados Unidos a Donald Trump y Rusia a Vladimir Putin– o no son democracias –como es el caso de China–, por lo que la promoción de la democracia liberal no es de su interés.

Además hay intereses económicos y geopolíticos de parte de China y Rusia que las llevan a apoyar a la coalición en el poder en Venezuela. China es el principal acreedor de la deuda venezolana que se paga con petróleo y tiene innumerables empresas en el país, por lo que teme que un gobierno de otra línea incumpla los compromisos que Venezuela tiene con ella. Rusia, por su parte, también tiene empresas, es el principal vendedor de armas a Venezuela y el gobierno de Maduro le garantiza tener un pivote en la región⁴. A esto se suma otro rasgo del actual sistema internacional, como es la crisis del multilateralismo que se expresa en la incapacidad del Consejo de Seguridad de la ONU y de la Asamblea de

³ Los nuevos poderes surgidos en Venezuela de la Asamblea Nacional Constituyente no han sido reconocidos por la Unión Europea, Estados Unidos y el Grupo de Lima, formado por Argentina, Chile, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía.

⁴ Un listado de las empresas binacionales puede verse en Márquez, 2019 (pp. 182-192).

la OEA para acordar medidas con las cuales prevenir conflictos y violación de los derechos humanos, en este caso en particular, de coordinar acciones para favorecer la democratización venezolana (Serbin, 2018).

A nivel doméstico, la estabilidad del régimen de Maduro descansa en la cooptación de actores influyentes, en la represión y en la legitimidad (Merkel, 2017). En cuanto a lo primero, se trata específicamente de la cooptación de los militares con el otorgamiento de cargos y de rentables negocios, y de los sectores populares mediante el asistencialismo. A los militares se les han concedido cargos gubernamentales, entre ellos cerca del 30% de los ministerios, así como jugosos negocios. En particular, desde 2013 se han venido creando empresas a manos del sector castrense, entre ellas el Banco de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, un canal de televisión, una empresa de transporte de carga, una empresa agrícola y la Compañía Anónima Militar de Industrias Minera, Petrolífera y de Gas (Jácome, 2018). También a los militares se les encargaron en 2016 la importación y la compra de alimentos y medicinas consideradas prioritarias en el marco de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro (Jácome, 2018). A esto se suma que se han dado de baja los militares sospechosos de disentir con el régimen y se ha fragmentado el mando mediante el recurso de nombrar cientos de generales, para así evitar el control de tropa que haga posible un golpe. La militarización de la administración pública también se ha evidenciado en la participación del sector castrense en el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional y en el control de la protesta social, lo que se ha traducido en una creciente violación de los derechos humanos por cuenta de la desproporción en el uso de la fuerza contra los manifestantes y en la judicialización de cerca de 760 civiles por parte de la justicia penal militar (Jácome, 2018).

Además de la cooptación de quienes tienen el poder de las armas y de la dura represión de la protesta popular, lo que eleva los costos para los opositores del gobierno, otra variable que explica la perdurabilidad del régimen de Maduro es legitimidad derivada de dos fuentes: lo normativo-ideológico y la responsabilidad del Gobierno (Merkel 2017). La primera alude a la legitimación del poder a través de procesos electorales y del uso de los aparatos ideológicos del Estado que difunden la doctrina de la revolución bolivariana. La segunda, más difícil de comprender para quienes están por fuera de Venezuela y sólo leen los indicadores económicos y sociales, tiene que ver con el asistencialismo que provee el régimen de Maduro para los sectores populares a través del carnet de

la patria y que también explica la cooptación. Específicamente, a pesar de que Venezuela registrará en 2018 una contracción de 18% del PIB, una hiperinflación del 1.370.000% según el Fondo Monetario Internacional en su reciente informe (2018) y un desabastecimiento de cerca del 80% de productos esenciales, entre ellos de medicinas, el Gobierno sigue sosteniendo políticas sociales que favorecen a los sectores populares, como son los subsidios de los alimentos, los servicios públicos y la vivienda, así como la gratuidad de la educación y una relativa amplia cobertura a la tercera edad (López, junio de 2018). La legitimidad que resulta de esas estrategias clientelistas se apalanca con el miedo que sienten los sectores populares ante la llegada al poder de una oposición que ven como oligárquica, vinculada a los intereses norteamericanos y que no ha logrado posicionar una agenda política que garantice los derechos sociales.

En el probable escenario de permanencia del régimen madurista y aunque las relaciones binacionales continúen siendo de confrontación, lo más factible es que no haya un escalamiento que derive en un conflicto armado. De parte de Colombia no sería racional propiciar una guerra, a sabiendas de que la superioridad de la aviación venezolana convertiría su territorio en el primer teatro de operaciones del conflicto, con enormes costos en términos de infraestructura y vidas. Lo mismo puede decirse de Venezuela, pues iniciar una guerra implicaría abrir la puerta a la intervención norteamericana y a un conflicto prolongado que a mediano plazo se libraría en su territorio, cuando hasta allá llegase la infantería colombiana que es superior a la suya.

▲ Conclusiones y recomendaciones

Cuando se ponen en perspectiva histórica las relaciones entre Colombia y Venezuela, se puede observar que ellas han oscilado entre la cooperación y la confrontación. En los años ochenta, las diferencias estuvieron asociadas a la violación de la soberanía de Venezuela por parte de los grupos armados colombianos o del Ejército Nacional que cruzaba la frontera cuando los perseguía. En los noventa, después de la crisis de la corbeta Caldas (1987) que llevó a los países a una situación prebélica, se crearon las comisiones de vecindad, en cuyo marco se inició la cooperación en temas comerciales, de infraestructura y de seguridad, entre otros. La distinta forma en que se tramitaron las crisis políticas de los años noventa en ambos países, que en Venezuela llevaron al ascenso de un

militar de izquierda y que en Colombia mantuvieron el bipartidismo y la guerra para luego derivar en el ascenso de la derecha uribista, produjo nuevas confrontaciones por cuenta del apoyo de Venezuela a los grupos armados colombianos y de la cercanía de Colombia a Estados Unidos.

Después de los ocho años del gobierno de Juan Manuel Santos, en los que Venezuela fue acompañante del proceso de paz, el regreso al poder de la línea dura del uribismo, la acentuación del autoritarismo en Venezuela y el desborde de su crisis interna, configuraron un nuevo escenario de confrontación. En este caso, y por primera vez en la historia, es la crisis venezolana la que se desborda a territorio colombiano en forma de masiva migración, en un contexto de transformación de las conflictividades en el país por cuenta del retiro de las FARC-EP de los territorios y de la tardanza del Estado en ocuparlos. En este escenario, los principales retos para Colombia son controlar sus fronteras disputadas por los actores que dominan las economías ilegales, sin la cooperación del vecino con el que comparte su más larga frontera terrestre. Y atender la migración venezolana sin tener experiencia en gestión migratoria y en un escenario fiscal complejo.

Por lo anterior, es recomendable que el Gobierno colombiano busque reabrir, aún en un clima de desconfianza, las comisiones y mesas binacionales para por lo menos cooperar en seguridad fronteriza y para facilitar la gestión de la migración. En relación con esto último, es importante insistir en que Venezuela facilite a sus ciudadanos los documentos requeridos para su movilidad (pasaporte) o los registros civiles necesarios para legalizar la permanencia en los países de destino de los migrantes.

También es importante que Colombia caracterice adecuadamente la población migrante y que regularice su condición migratoria haciendo uso de la visión ampliada de refugio que propone la Declaración del Acuerdo de Cartagena. De esa manera se podrá prevenir la violación de los derechos humanos de esa población y, al regularizarla, evitar algunos impactos en el mundo del trabajo, como la informalidad y el no aporte a los sistemas de salud y pensiones. También es fundamental que el Gobierno saque adelante el documento CONPES para la atención a la migración venezolana y que con él se pongan en marcha políticas de atención con enfoque diferencial en términos de edad, sexo, orientación sexual y raza.

▲ Referencias

- Bejarano, A. M., Serrano, M. y Strikovsky, S. (2011). *Democracias precarias, trayectorias políticas divergentes en Colombia y Venezuela*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cancillería de Colombia. (17 de septiembre de 2018). *Comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores*. Recuperado desde: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/publicaciones/comunicado-prensa-ministerio-relaciones-exteriores-23>.
- Cancillería de Colombia. (2018). *Rueda de prensa del canciller Carlos Holmes Trujillo*.
- Cepeda, C. (2018). América Latina, política antidroga: oportunidades de cambio en la administración Trump. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La problemática del tráfico de drogas: Impactos regionales y globales* (pp. 133-152). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Clavijo, S. (4 de abril de 2018). Inmigración venezolana y sus impactos socioeconómicos. *La República*. Recuperado desde: <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/inmigracion-venezolana-y-sus-impactos-socioeconomicos-2708594>.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, y Programa de Participación y Reparación Colectiva a las Víctimas Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID. (2017). *Víctimas en el exterior, población exiliada y refugiada: garantías para los derechos en el marco de la implementación del acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC-EP*. Bogotá: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES.
- Duque, I. (2018). *Discurso al término de la audiencia con el Papa*.
- El Espectador. (30 de agosto de 2018). *Estos son los avances de la Comunidad Andina para afrontar la migración venezolana*. Recuperado desde: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/estos-son-los-avances-de-la-comunidad-andina-para-afrontar-la-migracion-venezolana-articulo-809180>.
- Europa Press. (3 de octubre de 2018). *Colombia descarta la compra de un sistema de defensa antiaéreo con misiles por falta de presupuesto*.

- Recuperado desde: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-colombia-descarta-compra-sistema-defensa-antiaereo-misiles-falta-presupuesto-20181003034854.html>.
- Fondo Monetario Internacional. (2018). *Perspectivas de la economía mundial, octubre*. Recuperado desde: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2018/09/24/world-economic-outlook-october-2018>.
- Fundación Paz y Reconciliación. (2018). *Cómo va la paz*. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.
- Jácome, F. (2018). Los militares en la política y la economía de Venezuela. *Nueva Sociedad*, 274. Recuperado desde: <http://nuso.org/articulo/los-militares-en-la-politica-y-la-economia-de-venezuela/>.
- López, O. (Junio de 2018). Chavismo: entre la renovación y las rupturas internas. *Nueva Sociedad*. Recuperado desde: <http://nuso.org/articulo/chavismo-entre-la-renovacion-y-las-rupturas-internas/>.
- López-Alves, F. y Serrano, P. (2003). *La formación del Estado y la democracia en América latina: 1830-1910*. Bogotá y Barcelona: Grupo Editorial Norma.
- Márquez, M. L. (2019). Oil as a Strategic Means in Venezuela's Foreign Policy: The Cases of ALBA and Petrocaribe, 1998-2013. En M. Wigell, S. Scholvin y M. Aaltola (eds.), *Geo-economics and Power Politics in the 21st Century* (pp. 182-192). Londres: Routledge.
- Merkel, W. (2017). Por qué perduran los regímenes autoritarios. *Nueva Sociedad*, 267. Recuperado desde: <http://nuso.org/articulo/por-que-perduran-los-regimenes-autoritarios/>.
- Migración Colombia. (2018). *Colombia y Venezuela. Más que 2.200 kilómetros de frontera*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2018). *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado desde: <https://www.emis.com/php/search/doc?pc=CL&dcid=628550503&primo=1>.
- OPEP. (2018). Precio medio del petróleo crudo 1960-2018. Estadística. *Statista*. Recuperado desde: <https://es.statista.com/estadisticas/635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opep/>.

- Pastrana, E. y Vera, D. (2015). La política exterior colombiana de cara al proceso de paz y el posconflicto. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto* (pp. 61-90). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Portafolio. (5 de septiembre de 2018). *Hueco del presupuesto sería inferior a 25 billones de pesos*. Recuperado desde: <http://www.portafolio.co/economia/hueco-del-presupuesto-seria-inferior-a-25-billones-de-pesos-520852>.
- Portafolio. (26 de septiembre de 2018). *Este es el primer discurso de Iván Duque en las Naciones Unidas*. Recuperado desde: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/este-es-el-primer-discurso-del-ivan-duque-en-las-naciones-unidas-521588>.
- Prensa Iván Duque. (2017). *Propuestas para el futuro de Colombia*. Recuperado desde: <https://www.ivanduque.com/propuestas/2/48/justicia/nuestra-diplomacia-tendra-convicciones-sustentadas-en-politicas-de-estado>.
- Serbin Pont, A. (2018). La Fuerza Armada Nacional Bolivariana como obstáculo para la cooperación Colombia-Venezuela en la lucha contra las drogas ilícitas. En E. Pastrana y H. Gehring (eds.), *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (pp. 279-302). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Serbin, A. (2018). América latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales. En *América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: poder, globalización y respuestas regionales* (pp. 13-33). Barcelona: Icaria Editorial y CRIES.
- Semana. (22 de marzo de 2017). *Polémica por campamento de militares venezolanos en Colombia*. Recuperado desde: <https://www.semana.com/nacion/articulo/militares-venezolanos-armaron-campamento-en-colombia/519344>.
- Tanaka, M. (2002). *La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, (25)98, 169-216. Recuperado desde: <https://www.jstor.org/stable/41391401>.

Venezolana de Televisión. (5 de noviembre de 2018). *Pronunciamiento de la Fuerza Armada Nacional Venezolana*. Recuperado desde: <https://www.youtube.com/watch?v=X2VseKUDYic>.

Colombia y Venezuela: rivalidades en el marco de la gestión estratégica de la amenaza

Mayor General Nicacio Martínez Espinel¹ y Brigadier General (RA)
Fabricio Cabrera Ortiz²

▲ Introducción

El realismo clásico explica y analiza la política internacional bajo parámetros establecidos en tres niveles: "el nivel del individuo (las élites que influyen en la acción exterior), el del Estado (como estructura agregada que transmite el anhelo de poder a la esfera internacional), y el sistema internacional" (Jordan, 2013, p. 17). En la categoría del sistema internacional y como tema central para los estudios estratégicos, existen dos variables fundamentales a la hora de comprender su afectación: "su estructura política y la naturaleza de las tecnologías imperantes al alcance de los actores políticos que en él se mueven" (Buzan, 1991, p. 21).

En este marco, para analizar los desencuentros en las relaciones internacionales entre Colombia y Venezuela durante los últimos quince años, es

¹ Comandante del Ejército Nacional de Colombia, profesional en Ciencias Militares, administrador de empresas, magíster en Defensa y Seguridad Nacional en la Escuela Superior de Guerra, especialista en Administración del Talento Humano y Estudios de Alta Gerencia. Se ha desempeñado como director de la Escuela Superior de Guerra y jefe de Educación y Doctrina del Ejército Nacional.

² Jefe del Departamento del Curso de Altos Estudios Militares y Curso Integral de Defensa Nacional en la Escuela Superior de Guerra. Doctorando en Seguridad Internacional de la Universidad Nacional de España.

necesario tener presentes tres argumentos. El primero, en relación con el individuo; Hugo Chávez Frías, presidente de Venezuela, caracterizado por su condición mesiánica, beligerante e inestable, cuyas habilidades le permitieron influir en las acciones de la política exterior regional. En segundo lugar, y como parte del sistema internacional, la variable de la estructura política expresada en el proyecto político bolivariano, caracterizado por la definición de objetivos estratégicos con el fin de alcanzar la revolución al interior de Venezuela, al igual que la exportación de su modelo de gobierno a otros países signados por la memoria de Simón Bolívar. En tercer lugar, la variable de la naturaleza de las tecnologías, aprovechada mediante la adquisición en grandes proporciones de armamento ofensivo de última generación, lo que causó un desbalance estratégico en la región que, a su vez, fortaleció las capacidades militares de Venezuela como soporte para la consecución de sus intereses nacionales.

Estos tres argumentos se han materializado sistemáticamente en hechos que suscitan crisis entre Colombia y Venezuela, producto de la política hostil que ha mantenido el Gobierno venezolano. Nos encontramos, entonces, ante una espiral ofensiva sustentada en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en sus artículos 10 y 14. Estos definen parte de sus intereses nacionales en relación con el territorio y se contraponen a los de Colombia. En este contexto, es responsabilidad suprema del Estado colombiano realizar una gestión estratégica de la amenaza (GEA) frente a dichos riesgos y amenazas que perturban la integridad de su territorio nacional.

La metodología de la GEA consta de tres elementos: las variables del poder, que son las que permiten materializar las amenazas; la evolución de esas amenazas en relación con las variables del poder; y, finalmente, el nivel de daño que puede producir la escalada de estas sobre los intereses nacionales. Desarrollando estos elementos, se puede apreciar la consistencia que ha mantenido Venezuela en su estrategia para lograr los objetivos que le permitirán conquistar sus intereses. Este análisis no es una apuesta guerrerista, por el contrario, es una reflexión sobre la situación real para tomar las medidas diplomáticas del caso, evitando a toda costa un incidente de consecuencias catastróficas para dos países hermanos.

▲ **Foco de tensiones: desconocimiento venezolano de las fronteras**

La demarcación de la frontera territorial de Colombia con Venezuela tiene dos momentos claramente definidos y que han sido elementos fundamentales para la formulación de los intereses nacionales de ambas naciones. Para Venezuela existe un interés político que se ha sostenido a lo largo del tiempo y que se ha consolidado en los últimos años: el Proyecto Bolivariano Socialista del Siglo XXI. Este interés reclama los territorios que conformaban la Capitanía General de Venezuela —de los que son parte La Guajira y una fracción de los llanos orientales colombianos—.

El primer momento surge con la disolución de la Gran Colombia mediante un proceso que inició el 30 de abril de 1826 y terminó el 21 de noviembre de 1831 (Valencia, 1995). En este periodo se firmó el Tratado Arosemena-Guzmán, suscrito el 14 de septiembre de 1881 y aprobado por Colombia a través de la Ley 3 de 1882. Su propósito fue lograr una delimitación territorial en derecho y, para ello, Colombia y Venezuela acordaron someter las divergencias al arbitraje del Gobierno español.

Posteriormente, el 16 de marzo de 1891 se suscribió en Madrid, España, el Laudo Español de la Reina Regente María Cristina, que cubría los siguientes territorios: Guajira, serranías Perijá y Motilones-San Faustino, serranía Tama-Sarare, Arauca y Meta, ríos Orinoco y Negro.

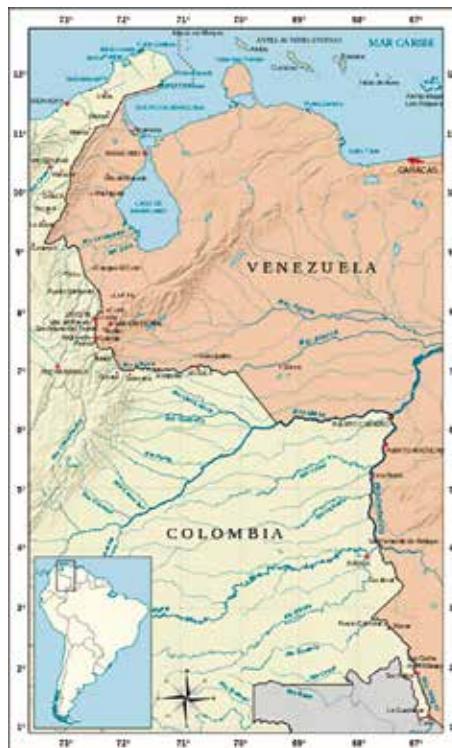
Finalmente, con el Tratado López de Mesa-Gil Borges, firmado en Cúcuta el 5 de abril de 1941 y aprobado en Colombia por la Ley 8 de 1941 —cuyo canje de ratificaciones se realizó en Caracas el 12 de septiembre de 1941—, se solucionaron las divergencias en el río de Oro y en la región del Sarare; así concluyó el proceso de demarcación fronterizo con el hermano país (Colombia, Ministerio de Educación Nacional, s.f.).

La frontera entre los dos países se extiende desde Castilletes, ubicado en el departamento de La Guajira, hasta la isla San José, en el departamento del Guainía (Valencia, 1995). Su espacio cubre los departamentos que se encuentran reseñados en la Tabla 1, con su respectiva extensión territorial en kilómetros.

Tabla 1. Departamentos que comparten frontera con Venezuela

Departamento	Extensión territorial
La Guajira	249 km
Cesar	154 km
Norte de Santander	421 km
Boyacá	17 km
Arauca	396 km
Vichada	529 km
Guainía	453 km
Total	2.219 km

Figura 1. Mapa de la frontera entre Colombia y Venezuela



Fuente: Wikimedia Commons (1 de marzo de 2011).

El segundo momento se circunscribe a la indefinición de los límites de aguas marinas y submarinas en el golfo de Coquivacoa. Con la firma del Tratado López de Mesa-Gil Borges de 1941 —en el que se demarcaban las fronteras terrestres—, la delimitación de estas áreas no fue parte de la agenda bilateral de los dos países.

En el año 1952, el canciller colombiano Juan Uribe Holguín, por sugerencia de Venezuela, entregó una nota cediendo los islotes de los Monjes. Este hecho sin precedentes desconoció lo establecido en el artículo tercero³ de la Constitución⁴ de 1886, donde se determinaba que los límites de Colombia solo podían ser modificados en virtud de tratados públicos.

Frente a este suceso, los gobiernos de Colombia y Venezuela iniciaron negociaciones a partir de 1952 para llegar a un acuerdo en la delimitación de las áreas marinas y submarinas, sin lograr avances significativos. Seguidamente, en el año de 1958, se realizó la primera conferencia de la Organización de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, en la que se formuló como doctrina la línea media para demarcar límites compartidos por dos países. Colombia se acogió a este acuerdo, pero infortunadamente y en preservación de sus intereses nacionales, Venezuela no lo hizo (Colombia, Ministerio de Educación Nacional, s.f.).

El 9 de agosto de 1987, se presentó uno de los mayores incidentes con relación al diferendo marítimo. La corbeta de la Armada de Colombia ARC Caldas (FM-52) ingresó en aguas del litigio y ello ocasionó una crisis sin precedentes que duró hasta el 18 de agosto y en la que se llegaron a movilizar masivamente tropas venezolanas hacia la frontera con Colombia. Por su gravedad, la crisis requirió la intervención del Gobierno de Argentina y de la Organización de Estados Americanos (OEA) para contener un posible conflicto armado en la región. A raíz de este incidente, se suscribió entre los presidentes de Colombia, Virgilio Barco Vargas, y de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, el 6 de marzo de 1990, el Acta de San Pedro Alejandrino, en la que se acordó adelantar negociaciones directas para resolver las diferencias limítrofes y los incidentes que se presenten a futuro.

³ "Artículo 3º. Son límites de la República los mismos que en 1810 separaban el Virreinato de Nueva Granada de las capitanías generales de Venezuela y Guatemala, del Virreinato del Perú, y de las posesiones portuguesas del Brasil; y provisionalmente, respecto del Ecuador, los designados en el Tratado de 9 de julio de 1856. Las líneas divisorias de Colombia con las naciones limítrofes se fijarán definitivamente por Tratados Públicos, pudiéndose éstos separarse del principio de *uti possidetis de derecho de 1810*".

⁴ En la actualidad está vigente la Constitución del año 1991.

Actualmente, la falta de un acuerdo definitivo para la delimitación de la frontera marítima continúa siendo la constante; por lo tanto, es un factor desestabilizante y de incertidumbre que puede generar conflictos y crisis en cualquier momento, lo cual afectaría la armonía de las relaciones binacionales. Es oportuno señalar que este litigio involucra recursos económicos con potencial energético no renovable localizados en el subsuelo marítimo, recursos pesqueros y, por supuesto, la posición geográfica que ejerce control sobre la salida del golfo de Coquivacoa hacia el mar Caribe, todo lo que, indudablemente, despierta intereses estratégicos vitales para Venezuela.

Pese a que a través de la historia de las relaciones colombo-venezolanas han existido altibajos y fricciones, la política exterior colombiana ha favorecido la cooperación y la resolución pacífica de los conflictos que han surgido en los últimos sesenta años. Los dirigentes políticos colombianos han privilegiado los lazos de fraternidad y hermandad entre los pobladores de las dos naciones. Nadie desconoce que en los espacios urbanos y rurales que constituyen frontera entre los dos países, la distinción entre la nacionalidad colombiana y venezolana es imperceptible; de lado y lado de la frontera existen padres, hijos, hermanos, primos o descendientes que se amalgaman demográficamente en lo que se puede constituir como un único objeto de estudio.

A pesar de los conflictos producto de los litigios fronterizos, consideramos que el principal factor de tensiones políticas fue generado con la llegada de Hugo Chávez al poder en 1999 y se ha mantenido en el marco del proceso actual de consolidación socialista de Venezuela. Durante este periodo, las diferencias se han presentado con más frecuencia y también se han profundizado, especialmente en el campo ideológico en el que surge la confrontación entre el sistema democrático colombiano y el modelo socialista venezolano denominado revolución bolivariana.

A través de un discurso socialista, el Estado venezolano hace evidentes sus pretensiones territoriales armonizadas con sus objetivos político-estratégicos, tanto en su política internacional como en la interna. Así mismo, emplea sus capacidades para formalizar una nueva dirección histórica y conceptual en la formulación de sus intereses nacionales en relación con Colombia.

▲ Intereses nacionales en disputa

El diseño de las políticas de Estado y gobierno debe partir necesariamente de los intereses nacionales. Su construcción requiere que haya una identidad nacional cimentada en la cohesión social; su arraigo depende del grado de participación de la sociedad en su conjunto y de un alto consenso político, de lo contrario, su definición es excesivamente genérica (Ballesteros, 2016). Los intereses nacionales, entonces, pueden ser interpretados como la relación existente entre la Nación y lo que se considera necesario para lograr su desarrollo y seguridad, en orden de alcanzar el bienestar; esta relación se da en diversos campos y niveles (Colombia, Fuerzas Militares, 1996).

Cuando los intereses nacionales se clasifican en múltiples categorías, es más factible que pierdan su esencia y se diluyan en la especulación. Por esto, en España los clasifican en tres tipos: los vitales, los estratégicos y otros intereses. En el caso de Colombia se clasifican en vitales y opcionales. Los intereses vitales son de carácter imperativo “y están ligados estrechamente a la existencia de la Nación” (Colombia, Fuerzas Militares, 1996, p. 22). Se encuentran normalmente en la Constitución y cuando uno de estos intereses se ve afectado, se puede alcanzar una situación de estancamiento, regresión, o desintegración. La soberanía nacional, la integridad del territorio, la defensa de la democracia y de la estructura constitucional, son algunos ejemplos.

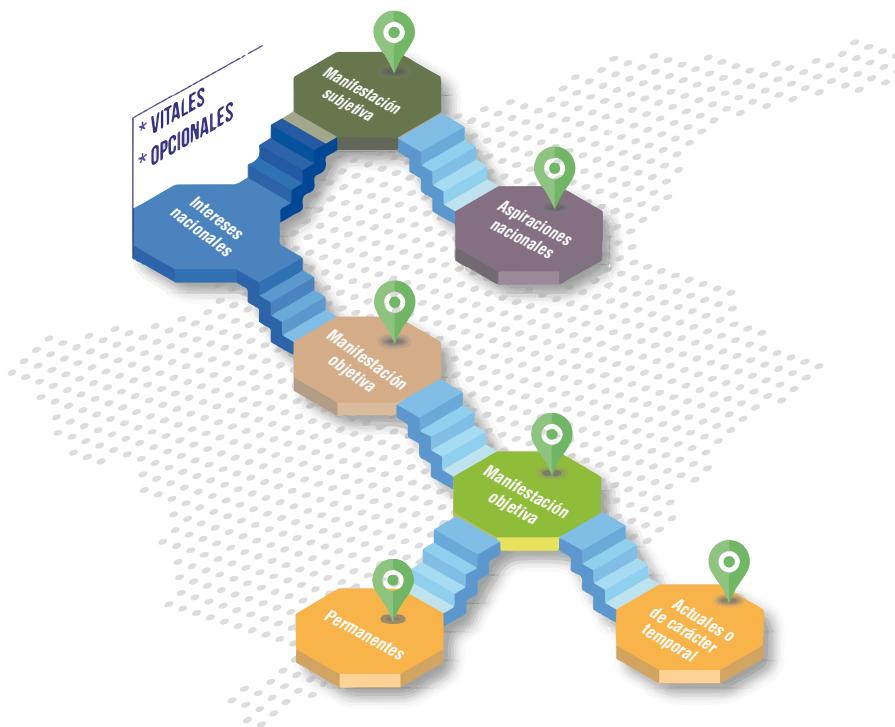
Cuando el significado de los intereses nacionales se concientiza tanto en la población como en sus dirigentes políticos, toman el nivel de aspiraciones nacionales, las cuales constituyen la manifestación subjetiva de esos intereses. Su manifestación objetiva es sintetizada en la fijación de líneas de acción para alcanzar resultados y metas concretas en determinados períodos en todos los campos de acción del Estado⁵. La sumatoria de la manifestación subjetiva y la objetiva se materializa en los denominados objetivos nacionales. Estos, a su vez, se dividen en objetivos permanentes⁶ cuando cumplen funciones básicas del Estado —como el bienestar de la Nación por intermedio de la seguridad y el

⁵ Campos: político, económico, psicosocial, militar.

⁶ “Estos objetivos son públicos, se integran y se materializan en obras de progreso protegidas por acciones políticas, económicas, sicosociales y militares que los orientan hacia la atención de los intereses vitales de la Nación; son consecuenciales con el Estado, están incluidos en la Constitución Nacional, y consultan la manera de ser del país” (Colombia, Fuerzas Militares, 1996, p. 22).

desarrollo—. Los objetivos actuales son de carácter temporal y corresponden, por el contrario, a los definidos en los planes gubernamentales; se materializan en acciones en los campos político, económico, sicosocial o militar; son concretos y de carácter transitorio o de prioridad; y en su formulación inciden los cambios de gobierno, la importancia que se les asigne o el desarrollo situacional (Colombia, Fuerzas Militares, 1996).

Figura 2. Clasificación de los intereses nacionales



Fuente: elaboración propia con base en Colombia, Fuerzas Militares (1996).

Si contextualizamos los intereses nacionales venezolanos relacionados con sus aspiraciones territoriales, se infiere que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en su *Título II Del Espacio Geográfico y de la División Política* —capítulo I del Territorio y demás espacios geográficos, artículo 10—, registra las siguientes pretensiones:

El territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad.

Esta ambición territorial, como ya se había enunciado, significaría que La Guajira y parte de los llanos orientales colombianos son de Venezuela.

Por otro lado, este artículo no especifica quién es el que debe determinar la nulidad del tratado o documento legal; por tanto, deja abierta la interpretación para que esta nulidad pueda ser determinada por el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. En este sentido, tal posibilidad sería también riesgosa para Colombia, ya que Venezuela puede decidir que los tratados firmados para delimitar las fronteras entre los dos países carecen de validez y, por ende, son nulos.

En el mismo título de la Constitución de Venezuela, el artículo 14 reza lo siguiente: “la ley establecerá un régimen jurídico especial para aquellos territorios que por libre determinación de sus habitantes y con aceptación de la Asamblea Nacional, se incorporen al de la República”. Bajo este artículo, las pretensiones venezolanas buscan establecer como límite con Colombia la línea Castilletes-Paraguaná, cerrando el golfo de Coquivacoa con el ánimo de otorgarle a estas aguas el calificativo de aguas interiores. En esta dirección, y partiendo del reconocimiento de las aguas del golfo de Coquivacoa como bahía histórica, existen otras tesis que pretenden denominarlo “golfo de Venezuela”.

Dado que los intereses nacionales definen la formulación de la estrategia nacional de un país, de ella se derivan las líneas de acción para orientar las capacidades nacionales del Estado representado en su poder nacional⁷, en orden de alcanzar o mantener dichos intereses. Por esto, para Colombia las pretensiones de Venezuela amenazan sus intereses vitales —establecidos con claridad en la Constitución Política, Título I de los Principios Fundamentales— y así se convierten en una potencial amenaza que debe ser gestionada por el Estado para evitar el escalamiento y las consecuencias imprevisibles.

⁷ “El poder, en términos simples y genéricos, puede definirse como la capacidad para producir u obtener determinados efectos, conforme a la voluntad de quien lo detenta. El poder nacional es, en consecuencia, la capacidad de una Nación para obtener lo que desea en beneficio de su pueblo, es decir, para alcanzar sus objetivos nacionales” (Colombia, Fuerzas Militares, 1996, p. 51).

Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución Política de Colombia, 1991)

▲ Gestión estratégica de la amenaza

La confianza del pueblo alrededor de la garantía de la seguridad y la paz está depositada totalmente en el Estado. Este imaginario colectivo de la población no espera que la seguridad provenga del exterior —aunque existen organismos internacionales prestigiosos que han demostrado ineficacia a la hora de lograr estos propósitos—. La autoridad del Estado se legitima cuando el uso de la fuerza se circumscribe a cumplir y hacer cumplir la ley, respondiendo proporcionalmente a la aplicación de la misma. La situación ideal en el empleo de la autoridad del Estado se da cuando genera el respeto necesario para que, con la sola presencia de las instituciones encargadas de administrarla, sea suficiente para disuadir la posibilidad de quebrantar la ley (Salas Larrazábal, 1995).

Cuando esta autoridad se ejerce en el orden interno, como en el caso colombiano, se busca disuadir al sistema de amenazas persistente —conformado por grupos subversivos, disidencias, grupos armados organizados, grupos de delincuencia organizada y delincuentes en términos generales— de violar la ley o tratar de subvertir el orden democráticamente establecido, pues sobre ellos caerá todo el peso de la ley.

En el orden exterior, el Estado por intermedio de sus Fuerzas Militares, debe convencer a los posibles agresores del costo que representaría alcanzar sus objetivos por la fuerza. Esta estrategia de disuasión es vista en ambos sentidos y, por lo tanto, la otra parte en conflicto la racionalizará en sentido contrario.

El Estado no puede renunciar a ejercer su autoridad, es un medio de protección de los intereses nacionales; en este orden, es importante realizar una gestión

estratégica de la amenaza. Con ésta se ponderan y establecen las líneas de acción necesarias para neutralizar las amenazas sin que los costos sean altos.

Para dimensionar la situación con Venezuela emplearemos esta herramienta, cuyo propósito es proteger los intereses nacionales —integrada por las variables del poder nacional, la evolución de la amenaza y su nivel— y así definir la formulación de una estrategia de defensa o de seguridad, si es suficiente.

Figura 3. Gestión estratégica de la amenaza

Protección intereses nacionales						
Variables del poder	I	I+C	I+C+V	I+C+V+D		
Evolución estratégica	Obstáculo	Antagonismo	Presión	Presiones significativas	Presiones dominante	Hipótesis de conflicto o guerra
Nivel	Riesgo	Peligro			Amenaza	

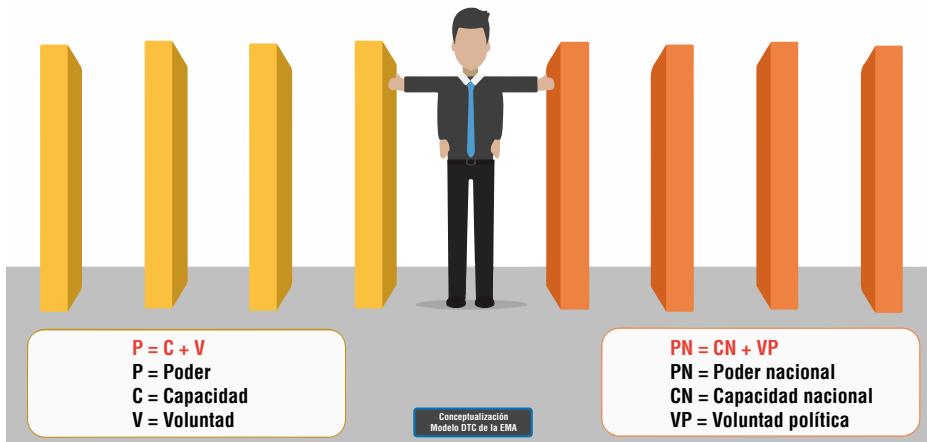
Fuente: elaboración propia con base en Sánchez Hurtado (2012) y Ballesteros (2016).

Concepto básico del poder en el poder nacional: variables del poder

Cuando se realiza una evaluación estratégica de la situación externa e interna —mundial, continental, vecinal o interna— se obtiene una relación de disputas, rivalidades u oposiciones a los intereses nacionales, que pueden ocasionar enfrentamientos; en otras palabras, se materializan amenazas que poseen capacidades dentro de las que SE puede emplear la fuerza militar como último recurso —en caso de que la dinámica de la amenaza sea ascendente debido a circunstancias específicas frente a una situación de crisis— (Colombia, Fuerzas Militares, 1996). La fuerza y la materialización de estas amenazas proviene del concepto básico del poder en el poder nacional.

Para ser un poco más explícito este concepto, y empleando una definición muy sencilla, el modelo de *dirección teórico conceptual de la estrategia militar* aplicada fundamenta un concepto primario del “Poder (P) a partir de dos variables: Capacidad (C) y Voluntad (V)”. Sobre esta base, explicar que el poder nacional (PN) está compuesto por las mismas variables, pero potenciadas; esto es, la capacidad nacional (CN) —representada en la sumatoria de fuerza de los campos de acción, político, sicosocial, económico, y militar de la Nación—; y la variable voluntad política (VP) —representada en la decisión asumida por los gobernantes para emplear la capacidad nacional y asumir los riesgos e impactos que estas decisiones implican tanto en el orden interno como externo— (Sánchez Hurtado, 2012, p. 208).

Figura 4. Concepto básico de poder en el poder nacional



Fuente: elaboración propia con base en Sánchez Hurtado (2012).

Evolución estratégica de la amenaza

Las amenazas son dinámicas y evolucionan en relación con la materialización del poder, mediante la aplicación de las variables básicas que lo componen. En este marco, se ha identificado que la amenaza inicia como obstáculo y progresivamente puede convertirse en antagonismo, presión o presión dominante. No obstante, en este escalonamiento la presión dominante, como último nivel evolutivo de la amenaza, agrupa las presiones concurrentes que están dirigidas contra uno o varios objetivos nacionales —intereses nacionales— y, por lo tanto,

deben ser consideradas en conjunto porque adquieren capacidad de desestabilización. A partir de la formulación de una presión dominante, se pueden establecer las hipótesis de conflicto o de guerra según sea el caso (Colombia, Fuerzas Militares, 1996). En la Figura 5 se observa la incidencia de la variable del poder sobre la evolución de la amenaza, la cual será la base para analizar las tensiones que han caracterizado las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela en los últimos años.

Figura 5. Dinámica evolutiva de la amenaza en función del concepto del poder



Fuente: elaboración propia con base en Sánchez Hurtado (2012).

Obstáculo (interferencia)

La tradición realista es la principal teoría desde la que se realizan la mayoría de los estudios estratégicos. Podemos encontrar sus bases históricas en autores clásicos como Hobbes, Maquiavelo, Sun Tzu y Tucídides. Hans Morgenthau, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se convirtió en el máximo exponente de esta teoría, más adelante conocida como realismo clásico (Morgenthau, 1963). Cuando se explica la política internacional, como se había enunciado, el realismo clásico se enfoca en tres niveles de análisis —que Kenneth N. Waltz denominó las tres imágenes de las relaciones internacionales—: “el nivel del individuo (las élites que influyen en la acción exterior), el del Estado (como estructura

agregada que transmite el ansia de poder a la esfera internacional) y el sistema internacional" (Jordan, 2013, p. 17).

Para Morgenthau, de los tres niveles de análisis, el individuo es el elemento de mayor importancia, toda vez que sus características son de carácter permanente y universal. Sus preferencias subjetivas, personalidad y margen de maniobra política son circunstancias que pueden afectar el cálculo racional de un estadista. En esta misma vía, la falta de apoyo popular puede influir en la movilización de las capacidades nacionales a la hora de conquistar los objetivos de la política exterior. No obstante, para Morgenthau, lo más importante es la relación directa entre el egoísmo y el ansia de poder que caracteriza a los individuos y la conducta de los Estados en el escenario internacional, pese a que esta relación esté mediada por el grupo político o el Estado (Morgenthau, 1963).

Partiendo de esta teoría, podemos comprender la importancia que juega como individuo en el escenario regional Hugo Rafael Chávez Frías. Su mesianismo lo conminó a elaborar una estrategia que construía un proyecto ideológico que generaba un nuevo orden geopolítico regional. En el año de 1999, como candidato del Movimiento Quinta República, asumió la Presidencia de Venezuela. Durante sus dos primeros años de gobierno dio un cumplimiento regular a los compromisos internacionales, mantuvo relaciones fluidas con Colombia y Estados Unidos, con los organismos multilaterales y mecanismos de integración, inició sus acercamientos con Cuba y fomentó la promoción de la llamada democracia participativa.

¿Entonces, cuándo el presidente Chávez comenzó a convertirse en una interferencia para los intereses de Colombia? El caso Ballestas, sucedido el 13 de febrero de 2001 durante el gobierno de Andrés Pastrana, se convirtió en el primer incidente que marcaría el camino tortuoso de las relaciones internacionales de los dos países. El hecho se originó con la captura de José María Ballestas —guerrillero del Ejército de Liberación Nacional, sindicado de secuestrar el avión Fokker 50 durante el vuelo 9436 de la aerolínea Avianca que cubría la ruta Bucaramanga-Bogotá, el 12 de abril de 1999— en suelo venezolano, en una operación conjunta entre las policías de ambos países.

El 15 de febrero, y a pesar de la solicitud de extradición del gobierno colombiano, el ministro del Interior de Venezuela, Luis Miquilena, evitó su deportación basándose en razones humanitarias. Seguidamente, y por un buen tiempo, el

gobierno de Hugo Chávez desmintió su presencia y captura; en respuesta, el gobierno de Colombia publicó un video que evidenciaba el momento cuando Ballestas fue arrestado (Cristancho, 13 de marzo de 2001).

Este incidente premonitorio materializaría la simpatía del presidente Chávez con los grupos insurgentes colombianos —preferencias que se demostraron posteriormente al permitirles el ingreso al territorio venezolano para establecer sus retaguardias estratégicas y así evadir la autoridad del Estado colombiano—. A partir de ese momento, Hugo Chávez se constituyó como un obstáculo en la preservación de los intereses nacionales de Colombia.

Antagonismo (interferencia + capacidad)

Con persistencia y constancia, el gobierno de Hugo Chávez fue construyendo capacidades tanto políticas como militares, fundamentado en la aplicación de un realismo ofensivo (Mearsheimer, 2001) en el que la anarquía y la distribución de poder supeditan el comportamiento del Estado. Por lo tanto, no es suficiente mantener un *statu quo*, es necesario alcanzar la hegemonía (Jordan, 2013). Su propósito estratégico por convertirse en una potencia regional para determinar un nuevo derrotero geopolítico, tanto en la región como internacionalmente, fue tomando forma. Por ello, a partir de ese momento, se inició el escalamiento de las tensiones entre dos sistemas de gobierno: el sistema político democrático colombiano y el modelo socialista venezolano denominado 'revolución bolivariana'.

Cuando se aludía a las capacidades en el orden político internacional, se hacía referencia a la creación, en el año 2004, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Fue promovida por Cuba y Venezuela como una estrategia de contrapartida al área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por Estados Unidos. La injerencia de Venezuela en la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), especialmente en la Creación del Consejo de Defensa Suramericano, marcó una gestión política importante en el gobierno de Chávez, pues tendía a ejercer una influencia significativa en el curso de los acontecimientos del hemisferio con el fin específico de asumir un liderazgo determinante frente a países con la misma tendencia ideológica, así como propagar su proyecto político.

Pero el interés de Chávez en incrementar sus capacidades en procura de alcanzar su proyecto bolivariano no se quedó exclusivamente en el orden político. De manera paralela, el fortalecimiento de las capacidades militares venezolanas se hizo evidente. La distinción de Mearsheimer (2001) entre el poder actual y potencial⁸, fue hábilmente interpretada por Chávez. Según la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), el gasto en el sector defensa de Venezuela se ha incrementado sustancialmente en los últimos años y ha sido orientado a la compra de armas para empleo en guerra convencional. En tal contexto juegan papel preponderante las relaciones que este país ha estrechado con China y Rusia, quienes han sido sus principales proveedores y, de paso, han aprovechado la ocasión para consolidar sus intereses estratégicos en la región —valiéndose del desinterés demostrado por Estados Unidos con América Latina—.

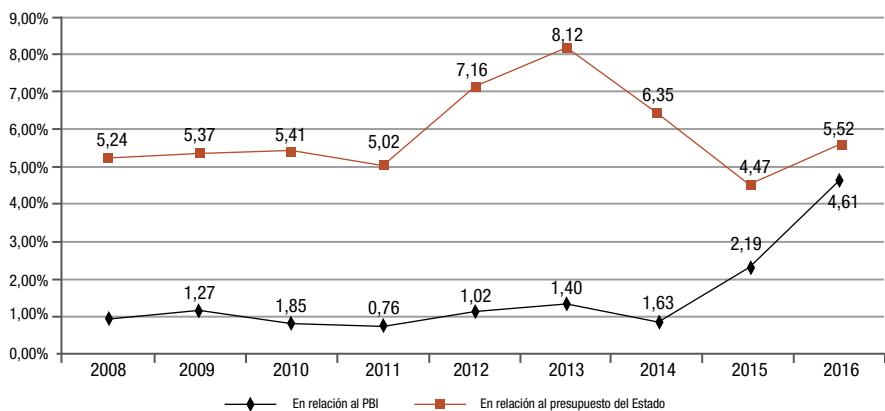
El Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) señala que Venezuela se mantuvo en 2016 como el principal importador latinoamericano de armas; no obstante, ese año su reducción en compras fue del 17% —siendo la disminución más significativa de la última década, como consecuencia de su crisis—. Concretamente, Rusia vendió a Venezuela el 65% de las armas durante una década y China fue el único país que se las suministró durante el año 2016. Aunque resulte paradójico, es preciso señalar que Estados Unidos ese mismo año vendió a Venezuela bombas, granadas, misiles y otros proyectiles por un valor de 2,3 millones de dólares, según los datos proporcionados por la Organización Mundial de Comercio a través del Centro de Comercio Internacional (ITC) (García Marco, 14 de noviembre de 2017).

Gracias a estas gigantescas inversiones, actualmente el poder terrestre de Venezuela está constituido por aproximadamente 700 tanques de diferente configuración para el combate, dentro de los que se destacan 92 tanques de guerra rusos T-72B1 modernizados. En relación a transporte de personal, posee alrededor de 700 vehículos blindados, los BTR 80A y el Dragón 300 son los más modernos. Igualmente, su poder de combate es alimentado con 104 piezas de artillería remolcadas y 53 piezas de artillería autopropulsada. Su poder naval primario consta de tres fragatas misilísticas, cuatro corbetas y dos submarinos tipo 200 de origen alemán.

⁸ “El primero se refiere a las fuerzas militares de un país en un momento dado, mientras que el poder potencial se basa en la riqueza y el volumen de población: dos factores clave en la generación del poder militar” (Jordan, 2013, p. 27).

Figura 6. Presupuesto de defensa de Venezuela

Año	Presupuesto de defensa (en USD)	Presupuesto del Estado (en USD)	PBI (en USD)
2008	3.351.756.259	63.984.953.854	334.726.000.000
2009	4.185.502.812	77.894.964.467	353.469.000.000
2010	2.501.244.477	46.204.655.586	301.012.000.000
2011	2.390.330.558	47.600.976.235	309.837.000.000
2012	3.900.098.861	54.449.125.774	337.433.000.000
2013	5.247.976.766	64.666.679.965	373.978.000.000
2014	5.567.765.086	87.719.452.930	342.067.000.000
2015	5.258.351.200	117.731.352.999	239.572.000.000
2016	8.549.765.946	154.857.418.132	185.611.000.000



Fuente: RESDAL (2016, p. 211).

Figura 7. Incremento comparado Venezuela (variación porcentual 2008-2016)



Fuente: RESDAL (2016, p. 210).

Su poder aéreo lo conforman 23 aviones rusos caza de superioridad aérea multirol Sukhoi-30, que en el presente están por encima de cualquier avión de combate en Latinoamérica. Este poder es reforzado por 10 aviones caza polivalente F-16 Fighting Falcon, 24 aviones chinos para ataque ligero Hongdu K8VV y 6 aviones Embraer EMB 312 Tucano. Para el transporte de personal dispone de 2 aviones C-130 Hércules y 8 Shaanxi Y-8. Su capacidad de ala rotatoria está integrada por 104 aeronaves, de las cuales 10 son helicópteros de ataque MI35 de origen ruso. Es importante mencionar que Venezuela tiene el mejor sistema de defensa antiaérea de la región, integrado por un sistema ruso de largo alcance S-300, 10 BUK M2 y 12 el Pechora —los dos primeros ya fueron probados exitosamente en batalla en el conflicto sirio contra ataques de la OTAN—.

En este contexto, la estrategia diseñada por el presidente Chávez para alcanzar sus objetivos político-estratégicos se fue fortaleciendo en la medida que construyó y potenció las capacidades del Estado representadas en el poder nacional; articuló los campos político, económico, sicosocial y militar en busca de conquistar sus intereses nacionales.

Presión (interferencia + capacidad + voluntad)

Dentro de los múltiples incidentes que se presentaron entre los gobiernos de Colombia y Venezuela en los últimos 15 años —bajo el marco de los intereses nacionales de cada país—, es importante subrayar que las posiciones belicistas en la forma de resolver las tensiones políticas han sido constantes por parte del gobierno venezolano. Su argumentación se ha sustentado en la lógica de la disuasión —amenaza de guerra—, siempre enviando el mensaje de interpretar el temor a las consecuencias que representa que un actor pase a la acción (Buzan, 1991). Dentro de esta lógica, Venezuela fortaleció sus capacidades políticas y militares y así cumplió el objetivo principal de la disuasión; esto es, lograr que Colombia pasara a la inacción. Sin embargo, Venezuela poco consideró que la efectividad de estas medidas resulta difícil de calcular.

En este marco estratégico, cumpliendo los objetivos establecidos con anterioridad e imprimiendo la voluntad política necesaria, el presidente Chávez realizó el juego de guerra Guicaipuro, ante la hipotética situación de una invasión por parte de potencias extranjeras, a mediados de febrero del año 2007, mediante el Consejo de la Defensa Nacional de Venezuela. Dentro de su desarrollo se consideró activar y ejecutar planes militares para un ataque preventivo. Como parte

de los resultados de este juego, las tropas venezolanas lograron en menos de tres días ocupar toda la península de La Guajira, así como parte considerable de otras áreas estratégicas al sur del teatro de operaciones establecido. El juego también estableció dentro de su ejecución y concepto operacional recibir el apoyo de las FARC-EP como fuerza beligerante para combatir internamente —aprovechando la dedicación de las tropas colombianas en las zonas noreste, sur y Caribe—, y a su vez formar un gobierno paralelo y solidario con Venezuela. Así mismo, se preveía la asistencia militar de Ecuador por el sur del país y de Nicaragua en el Caribe, con la intención de lograr un control territorial sobre el centro del territorio colombiano, incluyendo Bogotá (Ramírez Mejía, 11 de febrero de 2008).

Por otro lado, en 2009, Chávez ejerció nuevamente su voluntad política beligerante frente al acuerdo militar de cooperación suscrito entre el gobierno del expresidente Uribe y del expresidente estadounidense Obama, en el que se requería el empleo de siete bases colombianas para la lucha contra el terrorismo y contra las drogas ilícitas. Producto del acuerdo, de manera inmediata el gobierno del presidente Chávez rompió relaciones con el gobierno colombiano, aduciendo que las bases se emplearían para espiar y desestabilizar a los países vecinos. Adujo también, en el mes de noviembre del mismo año, que los venezolanos se prepararán para la guerra; exhortó: “[hay que] formar los cuerpos de milicianos, adiestrarlos, los estudiantes revolucionarios, que son la mayoría, los trabajadores, las mujeres, todos listos a defender esta patria sagrada que se llama Venezuela” (García Marco, 14 de noviembre de 2017). En este mismo sentido, se redujo el comercio binacional con Colombia a su mínima expresión, circunstancia considerada por este país como un embargo económico y que se sostuvo hasta el año 2010.

Presión dominante (interferencia + capacidad + voluntad + desestabilizar)

En relación con la gestión de la incertidumbre, la amenaza y el uso limitado de la fuerza, el dilema de seguridad “es la situación que se produce cuando un actor, tratando de mejorar su seguridad, adopta medidas que sin pretenderlo son consideradas como amenazantes por otro actor que, al reaccionar, perjudica la seguridad del primero” (Jordan, 2013, p. 181).

Tres factores convergen en el dilema de seguridad: la anarquía internacional, la ausencia real de intenciones hostiles, y la acumulación de poder y de capacidades militares. La acumulación de capacidades ofensivas por parte del gobierno

de Venezuela se volvió contraproducente; en otras palabras, se dispuso de mayor poder, pero se redujo la seguridad, su política hostil le llevó a una espiral ofensiva que ha sido sostenida hasta la fecha.

Sin embargo, para que una amenaza que ha alcanzado el nivel de presión se convierta en una presión dominante, es necesario que a las variables del poder —esto es, capacidad y voluntad— se agregue la facultad de desestabilizar. Por eso, una presión dominante está compuesta de una o varias presiones significativas. En este sentido, tanto Chávez como Maduro han ejercido su capacidad de desestabilizar a Colombia en muchas ocasiones; dentro de los casos más significativos se encuentra la crisis generada en el año 2008 por la operación Fénix —que se conoce también como la entrega de armas de Angostura—, donde murió el cabecilla guerrillero ‘Raúl Reyes’ en territorio ecuatoriano, que desató una crisis diplomática con Ecuador y Venezuela, escaló hasta el desplazamiento de tropas de los dos países a la frontera colombiana y estuvo a punto de causar un enfrentamiento militar para el que Colombia no estaba preparada.

También la denominada crisis diplomática colombo-venezolana del año 2010, en la que el gobierno de Colombia denunció en una sesión extraordinaria de la OEA la presencia de los grupos terroristas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y Ejército de Liberación Nacional (ELN) en suelo venezolano, concluyó con el anuncio del presidente Chávez de la ruptura de relaciones con Colombia.

Posteriormente, en 2015, la crisis diplomática, humanitaria y económica que surgió entre los gobiernos de los presidentes Juan Manuel Santos y Nicolás Maduro, produjo el cierre de la frontera y la deportación masiva de 1.600 colombianos y más de 20.000 desplazados por la supuesta pertenencia a grupos paramilitares, lo cual originó un drama humanitario sin precedentes que desestabilizó los departamentos de Arauca, Boyacá, Cesar, Guainía, La Guajira, Norte de Santander y Vichada.

Desde el año 2010, se estima que las fuerzas de seguridad venezolanas han incursionado 134 veces en el territorio colombiano; oficialmente, la Cancillería ha elevado 54 notas de protesta oficial. La dificultad a la hora de discernir el carácter de provocación de estas situaciones se encuentra íntimamente relacionada con lo que Booth y Wheeler (2008) denominan “el problema de la mente de los otros”. Si es complejo conocer lo que piensan las personas cercanas, la incertidumbre es mayor al momento de resolver el pensamiento de los decisores políticos

antagonistas, debido a los intereses que persiguen —ya sean personales, de grupos o de su Estado—. Lo que sí es seguro es que la posibilidad de un enfrentamiento militar frente a estas provocaciones es peligrosa; puede generar la chispa que encienda la pradera, lo que será aprovechado para convocar el nacionalismo y desviar la atención de la realidad venezolana y su crisis interna (Jordan, 2013).

Además de las anteriores presiones, las economías ilegales y la convergencia criminal en la que confluyen las disidencias de las FARC-EP, el grupo terrorista ELN⁹, los grupos armados organizados (GAO) y los grupos de delincuencia organizada (GDO), se constituyen como un factor determinante para la inestabilidad de la región (*InSight Crime*, 18 de mayo de 2018), dado que delinquen en Colombia y se resguardan en territorio venezolano, con la anuencia y la permisividad de sus autoridades. La exportación del modelo político venezolano, el potencial colapso de su régimen político y la concentración del poder en cargos críticos del Estado en manos de militares corruptos, son realidades que no pueden desconocerse. Finalmente, la crisis migratoria de ciudadanos venezolanos adquirió proporciones que atentan contra la seguridad humana y sus tres libertades: libertad para vivir sin miedo —paz—, libertad para vivir sin miseria —desarrollo—, libertad para vivir con dignidad —derechos humanos—; esto desborda las capacidades del Estado colombiano para conjurarla, lo que ha ocasionado graves problemas de salud, educación, empleo, seguridad, etcétera (Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.).

La sumatoria de las presiones significativas que se han venido señalando, realizadas por el gobierno de Venezuela en el desarrollo del proyecto de expansión de la revolución bolivariana, se han constituido en una presión dominante para Colombia que afecta el logro de sus intereses nacionales, los cuales pueden resumirse de la siguiente manera:

Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo [...] proteger todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 2)

⁹ Venezuela incumple lo dispuesto por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su Resolución 1373 (2001), en cuanto a la lucha contra el terrorismo, al albergar en su territorio facciones de grupos terroristas.

Por lo tanto, la presión dominante enunciada permitirá formular las hipótesis. Éstas pueden navegar entre una hipótesis de conflicto en la que aún persisten mecanismos para solucionar por la vía diplomática los incidentes, a una hipótesis de guerra en la que se recurriría al uso de la fuerza, con las lamentables consecuencias para los involucrados.

Figura 8. Formulación de las hipótesis



Fuente: elaboración propia con base en Colombia, Fuerzas Militares (1996).

Nivel: riesgo, peligro y amenaza

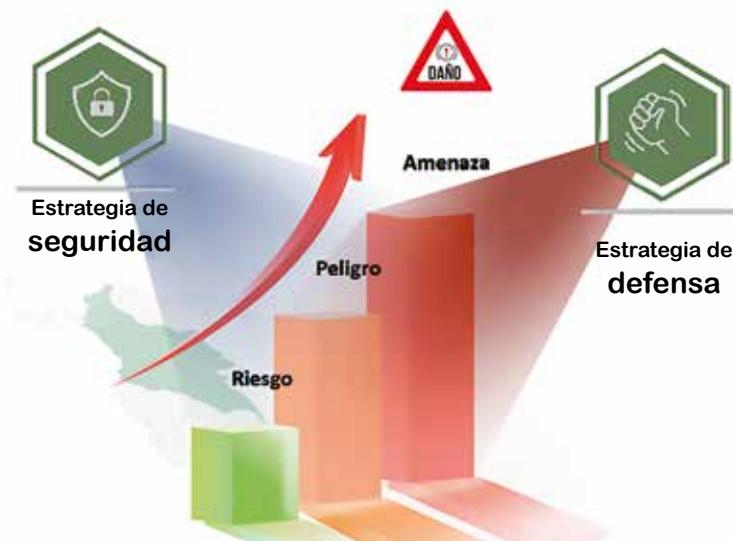
Buscando una aproximación a la seguridad nacional, se han observado tres factores esenciales: los intereses a proteger, los riesgos o amenazas que pueden afectarlos y el grado de cubrimiento con el que se los pretende tutelar. Por esta razón, los intereses nacionales no se pueden suponer, no deben ser ambiguos, se deben expresar claramente y así evitar que surjan amenazas no previstas a la seguridad. En otras palabras, la amenaza es la que focaliza y define el problema de seguridad, pues es la que lo libera.

En este contexto, riesgo es la probabilidad de un agente hostil con capacidad de causar daño no comprobada, pero se considera posible. Cuando se constata que el riesgo tiene capacidades reales u objetivas, se denomina peligro; y cuando ese agente hostil manifiesta expresa o tácitamente su voluntad de utilizar ese peligro para hacer daño, estamos frente a una amenaza, como se aprecia en la Figura 9 (Ballesteros, 2016).

Partiendo de la diferencia de riesgo y amenaza, una estrategia de defensa nacional se formula frente a un peligro o una amenaza porque sus características y capacidad de daño son conocidas total o parcialmente. Cuando se diseña la estrategia de seguridad nacional su propósito no debe ser solamente contrarrestar las amenazas y peligros, sino también los riesgos sobre los cuales no se posee información suficiente respecto a sus potencialidades; por lo tanto, esta estrategia tiene un atributo preventivo. El gobierno de Venezuela se ha convertido en una presión dominante en la que sus capacidades y voluntad política han sido puestas sobre la mesa con claridad, por lo tanto, su posibilidad de daño a los intereses nacionales de Colombia es evidente, lo que la escala a una amenaza.

Figura 9. Nivel de daño: riesgo, peligro, amenaza

Gestión estratégica de la amenaza



Fuente: elaboración propia con base en Ballesteros (2016).

▲ Conclusiones

- El desencuentro de Colombia y Venezuela está fundamentado en el desconocimiento que tiene este último país de los tratados que definen sus fronteras. Igualmente sobreviene un conflicto de intereses generado por su Constitución Nacional —posición que será muy difícil morigerar—, pese a los intentos colombianos mediante la gestión diplomática para que bilateralmente o mediante terceros se alcance algún tipo de acuerdo. Existe una base objetiva materializada en sus pretensiones territoriales con posiciones difícilmente conciliables, toda vez que ninguno de los dos países va a renunciar a sus intereses.
- Por esta razón, se puede afirmar que no existe un dilema de seguridad y que todas las acciones políticas y militares adelantadas en los últimos años sitúan a Venezuela en una posición irreconciliable, definida en los estudios estratégicos como una espiral ofensiva¹⁰. Muy seguramente mantendrá su actitud estratégica, también respaldada en las reclamaciones históricas de su población sobre el territorio en discusión (Jordan, 2013).
- Cuando miramos a Venezuela desde la perspectiva del realismo clásico —el nivel del individuo, el del Estado y el sistema internacional (Waltz, 2010)—, podemos apreciar que, de manera significativa, tanto el individuo como el sistema internacional tienen un peso importante en el camino beligerante que ha seguido el Estado en busca de sus intereses nacionales. Hugo Chávez encarnó un mesianismo que proporcionó un marco para el proyecto político bolivariano con el interés manifiesto de realizar una revolución en Venezuela y exportarla a los países vecinos; su interés por generar cambios geopolíticos en la región fue tan evidente

¹⁰ Además de la política hostil referida en este documento, el gobierno venezolano ha mantenido una posición constante en relación con su estrategia ofensiva. El Plan de Desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Plan Sucre del año 2007-2013, marca el derrotero partiendo de dos premisas fundamentales: “a) cumplir con los lineamientos estratégicos establecidos en el Primer Plan Socialista de la Patria (Proyecto Nacional Simón Bolívar) y, b) que el pueblo se adecúe a la planificación y organización de la institución armada para combatir las amenazas que atenten contra la nación” (Hurtado, 2015, p. 30). En esta misma línea, mediante el Decreto Presidencial 1.787 de fecha 27 de mayo de 2015, se crearon cuatro zonas operativas de defensa integral marítima insular (ZODIMAN), a la occidental le corresponden el golfo de Coquivacoa y el archipiélago de Los Monjes (Hernández, 24 de junio de 2015).

que su proyecto ha tratado de ser perpetuado tras su muerte por el actual presidente de Venezuela, Nicolás Maduro.

- En relación con el sistema internacional, Venezuela ha sido un facilitador indirecto de China y Rusia para que alcancen sus objetivos estratégicos en la región. No obstante, también se ha lucrado de estas relaciones para fortalecer sus capacidades políticas, económicas y militares. China, en lo que denomina Khanna como “el juego de la cuerda”, habilidosa-mente y mediante el uso del poder inteligente, ha venido consolidan-do sus líneas estratégicas en el hemisferio latinoamericano, haciendo la transición “de una guerra entre sistemas —capitalismo frente a comu-nismo— a una guerra en el seno de un sistema colectivo de cadenas de suministro” (Khanna, 2017). Mientras que Rusia, por el contrario, desa-rrolla una geoestrategia de gran potencia —como se puede analizar en su estrategia de seguridad nacional a 2010 (Ballesteros, 2016)—. Este interregno creado por la política exterior indiferente con la que Estados Unidos ha mirado la región es indudablemente la oportunidad para afianzar el posicionamiento que buscan China y Rusia en el hemisferio.
- Actualmente, la salida de Ecuador de la ALBA, en agosto de 2018, la de Colombia de UNASUR y la suspensión de la membresía de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú en protesta por la crisis humanitaria, la falta de democracia y la caótica situación que se vive en Venezuela, demuestran de manera contundente el rechazo al régimen represivo venezolano mientras que evidencian su pérdida de injerencia política en el hemisferio. Este des prestigio político del gobierno de Venezuela contribuye a deslegitimar ante la comunidad regional sus intereses de expansión territorial frente a Colombia.
- El Estado colombiano es responsable de realizar los análisis estratégicos necesarios para establecer la estrategia de defensa que brinde cober-tura a los intereses nacionales. En la Figura 10 se puede comprender que la amenaza (Az) y su evolución pueden trasegar por una situación de crisis, de agresión y finalmente convertirse en una guerra. La línea es muy delgada, de ahí la responsabilidad política que ello representa.

Figura 10. Dinámica evolutiva de la amenaza en función del concepto del poder



Fuente: elaboración propia con base en Sánchez Hurtado (2012).

- En el caso colombiano, la estrategia más adecuada para alcanzar la seguridad es una política militar defensiva, toda vez que el equilibrio entre la ofensiva y la defensiva favorece la posición que ha sido asumida por el gobierno colombiano —actitud estratégica defensiva— a lo largo de sus relaciones bilaterales con Venezuela —pese a la conflictividad de este último— y que se puede argumentar con la variación porcentual del gasto de defensa entre los años 2008-2016 (Figura 11).
- Finalmente, y con el objeto de diseñar las políticas necesarias para contener la amenaza, es fundamental recordar que los "Estados evalúan la amenaza en función de cuatro criterios: a) poder agregado (población, tamaño del país, recursos económicos), b) proximidad geográfica, c) capacidades militares ofensivas y, d) intenciones agresivas" (Jordan, 2013, p. 25).

Figura 11. Incremento comparado Colombia (variación porcentual 2008-2016)



Fuente: RESDAL (2016, p. 138).

▲ Recomendaciones

“La disuasión es un proceso que consiste en influir en un actor mediante amenaza, tácita o explícita, con el fin de que no lleve a cabo una determinada acción” (Jordan, 2013, p. 191). La disuasión se puede aplicar de manera preventiva; es decir, antes de que suceda un conflicto y por esto también se clasifica en disuasión por negación y disuasión por represalia. El principal instrumento de la disuasión es el poder militar —aunque en muchas ocasiones existan dudas de si existe la voluntad de aplicarlo—. Los recursos militares adecuados envían un mensaje de credibilidad y, por lo tanto, debe ser considerado con la seriedad del caso por sus oponentes. En este contexto, Colombia tiene un rezago en la renovación de sus equipos militares para su defensa estratégica que data de largas décadas en las que no fue prioridad por causa del conflicto interno. Reducir esta brecha no constituye una carrera armamentista con Venezuela, es la responsabilidad que tiene el Estado con la protección de sus intereses nacionales, amenazados por un liderazgo inestable, con grandes problemas internos de gobernabilidad y que en cualquier momento puede accionar irracionalmente contra Colombia sin medir las consecuencias que esto representa.

Colombia no ha logrado que Venezuela se ajuste a los parámetros relacionados con hacer desistir a Venezuela de sus intereses territoriales. Así mismo, no puede asumir según la declaración del presidente de Estados Unidos, Donald Trump, que en caso de una agresión hacia Colombia, este la apoyaría. Basta recordar que Estados Unidos maneja intereses y no amistades; a pesar de que Colombia ha sido aliado de este país por décadas, el gobierno de Carlos Lleras

Restrepo (1966-1970) tuvo que comprar fragatas alemanas y aviones de combate franceses, mientras que las aeronaves F-16 estadounidenses se vendieron a Venezuela por ser más lucrativo proteger sus intereses en la región, representados en la estratégica producción petrolera venezolana. Tampoco se puede asumir que, por ser Colombia socio global de la OTAN, la disuasión frente a Venezuela sea inminente; en este sentido no se posee el domino de la escalada, como se conoce en los estudios estratégicos de las relaciones internacionales.

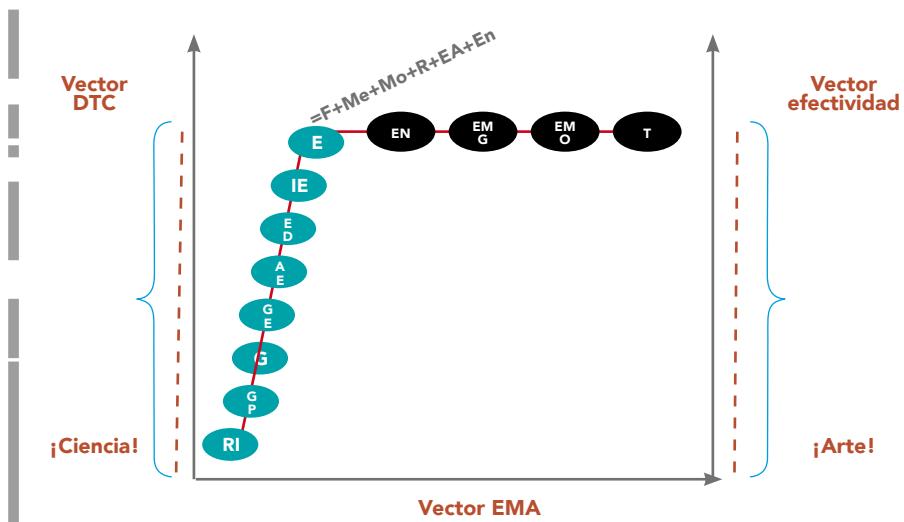
Mientras se logra reducir la brecha del rezago de los sistemas de defensa estratégica, es necesario aplicar un modelo de planeamiento que permita realizar un análisis detallado en el que, potenciando las capacidades actuales, se logre contener los riesgos y amenazas mediante una estrategia de seguridad multidimensional, la que a su vez permitirá derivar una estrategia de defensa nacional. Por esto, el *modelo de direccionamiento teórico conceptual de estrategia militar aplicada* (Sánchez Hurtado, 2012) reúne el propósito de fortalecer los conocimientos de los líderes políticos que se desempeñan en el sector gobierno y tienen la responsabilidad de plantear soluciones, al igual que la toma de decisiones en los temas relacionados con la seguridad nacional.

El modelo está constituido por tres vectores que solo describiremos. El primero se denomina vector dirección teórico conceptual (DTC), que representa la aplicación y el conocimiento exclusivamente de ocho disciplinas de la ciencia, afines todas al saber de los estrategas: "Relaciones Internacionales (RI), Geografía Política (GP), Geopolítica (G), Geoestratégica (GE), Análisis Estratégico (AE), Economía de Defensa (ED), Inteligencia Estratégica (IE) y Estrategia (E)" (Sánchez Hurtado, 2012, p. 134). En relación con la última disciplina, esto es, la estrategia (E), el autor la relaciona como una ecuación en la que su resultado es la sumatoria de seis factores: fines (F), medios (Me), modos (Mo), riesgos (R), estrategia del adversario (EA) y finalmente el entorno (EN) (Sánchez Hurtado, 2012).

El segundo vector, denominado estrategia militar aplicada (EMA), hace referencia a la aplicación de los análisis de las ocho ciencias disciplinares enunciadas en el diseño de estrategias en los niveles establecidos por la doctrina colombiana: estrategia nacional (EN), estrategia militar general (EMG), estrategia militar operativa (EMO) e incluso abarca la aplicación en el campo táctico (T). El tercer

y último vector hace alusión a la efectividad, es decir, al arte entendido como las habilidades del líder para lograr que las estrategias sean efectivas y tengan la contundencia necesaria para alcanzar los objetivos propuestos¹¹.

Figura 12. Modelo Direccionamiento Teórico Conceptual de la Estrategia Militar Aplicada

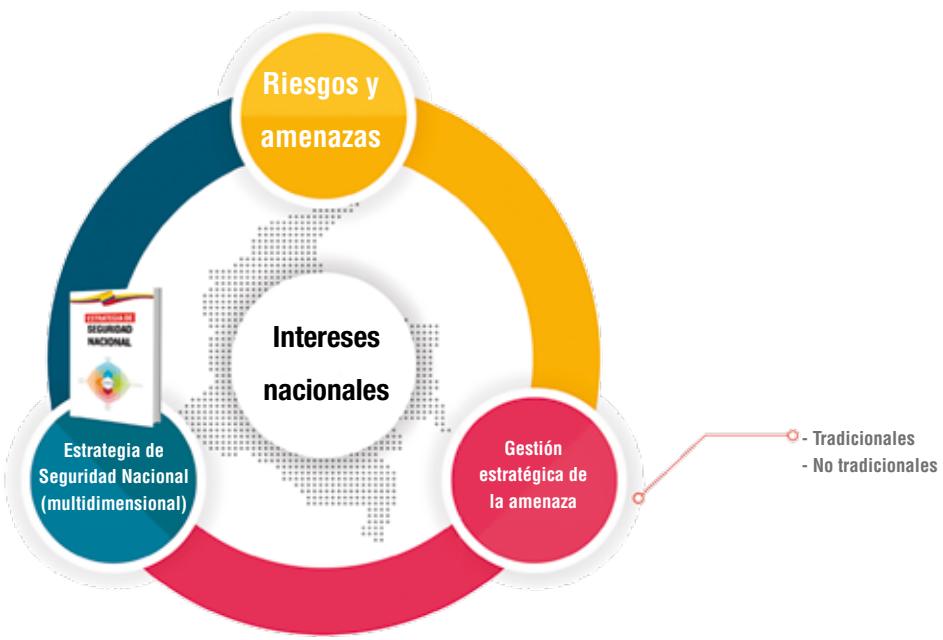


Fuente: adaptado de Sánchez Hurtado (2012, p. 133).

La aplicación del *modelo de direccionamiento teórico conceptual* será fundamental en la construcción de una estrategia de seguridad nacional que asegure los fines, medios y objetivos para alcanzar la protección de los intereses nacionales, en cabeza del alto gobierno y con la decisión del Presidente de la República. Es oportuno señalar, finalmente, que la hermandad que ha caracterizado a los pueblos de Venezuela y Colombia supera cualquier interés mezquino como pretender ir a una guerra; lamentablemente, el meollo del problema no radica en este entorno, sino en cabeza del máximo dirigente político del pueblo venezolano.

¹¹ Con el fin de obtener mayores detalles del modelo y la explicación de cada uno de estos elementos, consultar el capítulo 3, "Curva de Rendimiento Estratégico" del libro *En la mente de los estrategas* (Sánchez Hurtado, 2012).

Figura 13. Protección de los intereses nacionales



Fuente: elaboración propia.

▲ Referencias

- Ballesteros, M. Á. (2016). *En busca de una estrategia de seguridad nacional*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Booth, K. y Wheeler, N. J. (2008). *The security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Buzan, B. (1991). *Introducción a los estudios estratégicos, tecnología militar y relaciones internacionales*. Madrid: Servicio de Publicaciones del EME.
- Colombia, Fuerzas Militares. (1996). *Manual de Seguridad y Defensa Nacional. Manual FF.MM. 3-43, Reservado*. Bogotá: Imprenta y Publicaciones de las Fuerzas Militares.
- Colombia, Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). *Fronteras de Colombia*. Recuperado desde: https://sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/fronteras/caribe/caribe_venezuela.html.
- Colombia, Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Todo lo que quiere saber sobre la migración venezolana y no se lo han contado*. Bogotá.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2001). *Resolución 1373*. Recuperado desde: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6078.pdf>.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Recuperado desde: <http://www.mpptaa.gob.ve/publicaciones/leyes-y-reglamentos/constitucion-de-la-republica-bolivariana-de-venezuela>.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Recuperado desde: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>.
- Constitución Política de Colombia. (1886). *Diario Oficial*, 6.758 y 6.759, 7 de agosto de 1886. Recuperado desde: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf>.
- Cristancho, M. V. (13 de marzo de 2001). La mujer fue el gancho para atrapar a Ballesteros. *El Tiempo*. Recuperado desde: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-592487>.
- García Marco, D. (14 de noviembre de 2017). Dónde compra Venezuela sus armas y cuál será el impacto real del embargo impuesto por la Unión Europea. *BBC*. Recuperado desde: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41978949>.

- Hernández, C. E. (24 de junio de 2015). Venezuela crea cuatro zonas operativas para la defensa de sus áreas marítimas. *Infodefensa*. Recuperado desde: <https://www.infodefensa.com/latam/2015/06/24/noticia-venezuela-cuatro-zonas-operativas-defensa-territorios-maritimos-insulares.html>.
- Hurtado, C. (2015). El plan de desarrollo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, "Plan Sucre 2007-2013", y las implicaciones para la seguridad nacional de Colombia. Trabajo de grado para optar el título de magister en Relaciones Internacionales, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.
- InSight Crime. (18 de mayo de 2018). *Venezuela: ¿un Estado mafioso?* Recuperado desde: <https://www.insightcrime.org/wp-content/uploads/2018/05/Venezuela-Estado-mafioso-InSight-Crime-Observatorio-de-crimen-organizado.pdf>.
- Jordan, J. (2013). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid: Plaza y Valdes, S. L.
- Khanna, P. (2017). *Conectografía: mapear el futuro de la civilización mundial*. Bogotá: Planeta Colombiana S.A.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: Maple - Vail Book Manufacturing Group.
- Morgenthau, H. J. (1963). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Ramírez Mejía, N. (11 de febrero de 2008). Colombia en la estrategia de expansión de Hugo Chávez. El plan de guerra Guaicapuro ya está en fase operativa . *Agencia de Reportajes y Ensayos Especiales para la Prensa, ARES*. Recuperado desde: http://www.aresprensa.com/cms/cms/front_content.php?idart=217.
- RESDAL. (2016). *Altlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe 2016*. Buenos Aires.
- Salas Larrazábal, R. (1995). *Seguridad, paz y defensa*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Sánchez Hurtado, J. R. (2012). *En la mente de los estrategas*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.

Valencia, M. S. (1995). *Ley de Fronteras: una vía hacia el desarrollo*. Bogotá: Enlace Editores Ltda.

Waltz, K. N. (2010). *Reflection on Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press, Inc.

Wikimedia Commons. (1 de marzo de 2011). *Mapa de la frontera Colombia-Venezuela*. Recuperado desde: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Mapa_de_la_frontera_Colombia-Venezuela.svg.

Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana

Ronal F. Rodríguez¹ y Francesca Ramos Pismataro²

▲ Introducción

Aproximadamente tres millones cuatrocientos mil venezolanos han abandonado su país, más del 10% de la población en los últimos años, según las cifras más conservadoras. Así, la migración desde Venezuela se ha convertido en una de las cinco crisis migratorias más importantes del siglo XXI, que se suma a la siria, la africana en el Mediterráneo, la de los rohingyas en Myanmar y la centroamericana en la frontera sur de Estados Unidos.

Colombia es el Estado más comprometido pues absorbe el 50% del flujo migratorio venezolano y es paso obligado de más del 40% restante. Más de un millón de ciudadanos venezolanos han cruzado la frontera para radicarse en Colombia, en los tres últimos años, a los que se suman los más de 400 mil colombianos

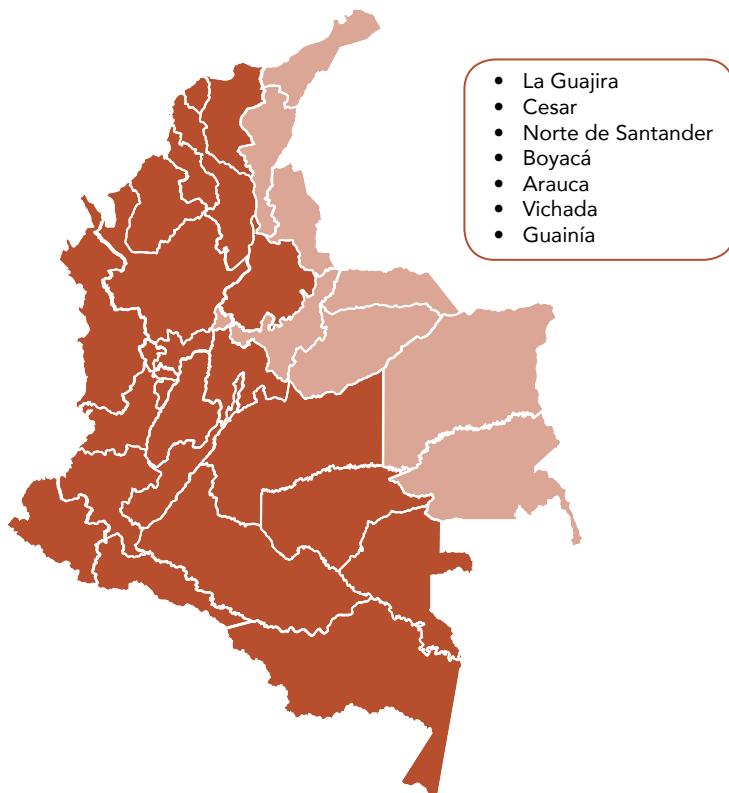
¹ Investigador y vocero del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, politólogo e internacionalista de la Universidad del Rosario.

² Profesora de carrera y directora del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Actualmente cursa el doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, es profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado, con maestría en European Business de la Grande École de Commerce de París, ESCP, y de la European School of Management (campus París y Oxford).

retornados y los casi 700 mil venezolanos que atravesaron el territorio nacional en tránsito a los países del sur, solamente entre enero y octubre de 2018.

Siete departamentos colombianos y cuatro estados venezolanos convergen en los 2.219 kilómetros de frontera común, la más importante y activa para los dos países, la más dinámica de Suramérica y la segunda más compleja del continente después de la frontera entre México y Estados Unidos. Por dicha frontera hoy entran y salen de Colombia un promedio de 70 mil venezolanos diariamente por los siete pasos legales, que llegan a registrar picos de hasta 90 mil. De ellos, un número que varía entre los dos a cinco mil se quedan en territorio colombiano cada día, sin olvidar que por la falta de documentación una cantidad similar o mayor se ve obligada a realizar el paso irregularmente, lo cual evidencia uno de los fenómenos de movilidad humana más importantes del mundo.

Mapa 1. Departamentos colombianos limítrofes con Venezuela



Mapa 2. Estados venezolanos limítrofes con Colombia



Con el fin de lograr una aproximación al tema, el presente texto se divide en cuatro partes. Inicia con una explicación de la crisis venezolana: política, económica, social y de seguridad; la segunda parte aborda las particularidades del fenómeno de movilidad humana; en la tercera se exponen cinco conclusiones; y en la cuarta se presentan cinco recomendaciones para el manejo de la crisis.

▲ La crisis venezolana

Para comprender el fenómeno de movilidad humana que impacta a Colombia es necesario comprender sucintamente las dimensiones de la crisis venezolana, la cual no se limita al ejercicio de gobierno de Nicolás Maduro. Por el contrario, el motivo de salida de millones de venezolanos es la convergencia de diferentes causas que van desde la persecución política y las motivaciones económicas, pasando por la desilusión, huyendo de la violencia, hasta la crisis humanitaria. Causas que se desarrollaron desde el ascenso del chavismo pero que se han agudizado en los últimos tres años.

La historia de Venezuela puede ser resumida en cuatro grandes períodos: 78 años de caudillismo, 50 años entre dictaduras militares, 40 años de democracia pactada y 20 años de la llamada “revolución bolivariana”. En el período caudillista fue un país famélico en términos demográficos y económicos, pero durante las dictaduras y la democracia fue uno de los países más prósperos del continente y uno de los receptores más importantes de flujos migratorios europeos y americanos, gracias a la explotación petrolera. Será en los años de la revolución bolivariana cuando, a pesar de los importantes recursos de la bonanza petrolera, se inicie, desarrolle y agudice el fenómeno de emigración.

Períodos de la historia venezolana

- Caudillismo: 1830-1908 (78 años)
- Dictaduras militares: 1908-1958 (50 años)
- Democracia pactada: 1958-1998 (40 años)
- Revolución bolivariana: 1998-2018 (20 años)

El deterioro vivido en Venezuela es un proceso antecedido por el doble desgaste del sistema político representativo y del sistema económico altamente dependiente de la renta petrolera. Dicho proceso de deterioro fue escalonado y paralelo al deterioro político: el desmonte del sistema democrático representativo (1998-1999) con la nueva Constitución que formalmente aumentaba la participación directa y daba paso a la denominada democracia participativa y protagónica, pero que no lograba resolver las tensiones políticas y llevó al país a una polarización y radicalización extrema (1999-2006). En 2007 se formaliza el deterioro democrático, al limitar la democracia a vacíos procesos y restringir así la competencia real por el poder (2007-2013). Pero será con la muerte de Hugo Rafael Chávez Frías que el heredero político, Nicolás Maduro Moros, y los grupos que lo apoyan dejan de fingir democracia y giran en dirección al establecimiento de un poder de tipo dictatorial (2013-2018).

Figura 1. Línea de tiempo gobiernos chavistas



Fuente: elaboración propia.

Períodos de la revolución bolivariana

- El final de la democracia representativa: 1998-1999
- Democracia participativa y protagónica: 1999-2006
- Autoritarismo competitivo: 2007-2013
- Dictadura del siglo XXI: 2013-2018

La diáspora de los venezolanos inició desde los primeros años de gobierno de Hugo Chávez; la imposición del proyecto político y el cambio constitucional causaron que un número discreto de actores políticos y ciudadanos tomaran la decisión de abandonar el país ante lo que percibían como una amenaza para la democracia. Posteriormente, se sumaron las víctimas de la persecución política y económica adelantada por el chavismo en respuesta al fallido golpe de estado que la oposición perpetró en 2002. La movilidad realmente empezó a crecer cuando los jóvenes y profesionales venezolanos salieron del país por el giro en dirección al socialismo que pretendió imponer el presidente Chávez con la fracasada reforma constitucional de 2007, pero que finalmente materializó por otros medios. Fue el heredero político de Chávez quien tuvo que hacer frente a la conjunción de crisis: política, económica, social y de seguridad, que desembocaron en una crisis humanitaria que se evidencia en la emigración de millones de venezolanos.

La crisis migratoria es el resultado del fracaso de la revolución bolivariana, proyecto político que llegó al poder después de la victoria electoral de Hugo Chávez en 1998, pero que 20 años después de uno de los períodos más convulsos de la historia ha convertido a Venezuela en el principal expulsor de ciudadanos en América.

Entre tanto, el Gobierno venezolano niega la existencia del fenómeno migratorio y así mismo responsabiliza de la crisis a factores externos que confabulados con políticos opositores buscan la caída de la revolución bolivariana. Dicha negación ha pasado por ridiculizar y banalizar el fenómeno hasta llegar a la afirmación de que es una campaña de des prestigio con actores contratados y puestas en escena.

El fenómeno migratorio inició con el ascenso de Chávez y fue creciendo progresivamente mientras se implantaba el proyecto político, pero después del cierre fronterizo más largo en la historia de Colombia y Venezuela, del 19 agosto de 2015 al 13 de agosto de 2016, la migración ha crecido exponencialmente.

Las causas que motivan la salida de los venezolanos se pueden clasificar como la crisis política, la crisis económica, la crisis social y la crisis de seguridad.

Crisis política

Las causas políticas son el resultado de la implantación de un modelo de poder dictatorial impulsado por Nicolás Maduro y los grupos que lo apoyan. Con la desaparición de Hugo Chávez, la estructura de poder en Venezuela cambió sustancialmente. Durante la presidencia de Chávez, la legitimidad del proyecto descansaba en el éxito electoral y la conexión carismática del líder con el pueblo; sin Chávez, el éxito electoral del oficialismo se esfumó y a pesar de los esfuerzos de Maduro por imitar el tono y las formas del difunto presidente, nunca logró conectarse con las bases populares e incluso se vio en aprietos para ganar las elecciones presidenciales de 2013.

Debilitado y cuestionado, el chavismo recurrió a una estrategia clientelar desesperada para lograr la victoria en las elecciones municipales de finales de 2013, la cual se sustentó en la venta a precios irrisorios de electrodomésticos de línea blanca y permitió lograr la victoria en la mayoría de las alcaldías.

Durante 2014 no se celebraron elecciones, pero fue un año marcado por la violencia y la confrontación. Sectores opositores promovieron el movimiento de “La Salida” que exigía la renuncia del presidente Nicolás Maduro ante los resultados negativos de la gestión chavista. Dicha corriente, dirigida por Leopoldo López, María Corina Machado y Antonio Ledezma, logró movilizar importantes sectores de la población y se sumó a las protestas estudiantiles por el aumento de la violencia criminal en las principales ciudades.

El oficialismo respondió con el poder del aparato represor del Estado y se empleó la violencia como método de contención: detenciones arbitrarias, uso indiscriminado de la fuerza, persecución y represión. El chavismo recurrió públicamente a la violación de los derechos humanos como forma de permanecer en el poder; diferentes ONG, como Human Rights Watch (HRW)³, y organismos multilaterales, como la Organización de Estados Americanos (OEA)⁴, han dejado evidencia de ello en extensos informes.

³ *Castigados por protestar. Violaciones de derechos en las calles, centros de detención y sistema de justicia en Venezuela* (2014).

⁴ *Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del Panel de Expertos Internacionales Independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela* (2018).

El uso de los denominados “colectivos”, grupos sociales derivados en organizaciones paramilitares al servicio del oficialismo, se convirtió en el principal instrumento para replegar a las movilizaciones de la oposición, pero a su vez esto formalizó la ruptura del monopolio de la fuerza de las manos del Estado. Incluso se les permitió a dichos colectivos dirigirse a la Nación por los canales públicos de televisión.

Desde la creación de la Mesa de Unidad Democrática (MUD), en 2008, la estrategia opositora se concentró en la victoria electoral como método de salida de la hegemonía chavista. Las elecciones presidenciales de 2012 y 2013 y las locales de 2013, obligaron al oficialismo a realizar un gran despliegue del aparato clientelar para lograr resultados favorables; el gasto en campaña y programas sociales reflejaba el debilitamiento implícito del chavismo.

En 2010 el oficialismo había alterado la asignación de curules por circunscripciones, y a pesar de tener menos votos de la población, con el cambio de reglas, logró la mayoría de la Asamblea Nacional (AN). Para la elección de 2015, la estrategia de la oposición se concentró en las localidades más representativas, así derrotó electoralmente al chavismo y le arrebató el dominio del poder Legislativo.

Con la derrota, el cierre democrático se aceleró y la crisis política aumentó. Sin la Asamblea Nacional y debilitado Maduro, recurrió a la instrumentalización del poder Judicial. La saliente Asamblea Nacional en un proceso extraordinario y violando el reglamento en tiempos y formas nombró magistrados sin el cumplimiento de requisitos en el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) y, posteriormente, ese TSJ chavista recurrió a interpretaciones jurídicas dudosas para limitar y desarticular la nueva AN de mayoría opositora.

Pero la ruptura democrática definitiva se dio el 30 de marzo de 2017 cuando el TSJ se arrogó los poderes de la Asamblea Nacional, lo que dio lugar a una fuerte respuesta interna e internacional contra dicho procedimiento, y a pesar de recular la decisión, el primero de mayo el presidente Nicolás Maduro anunció la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente bajo parámetros cuestionables y en términos de representación que rompían el carácter secreto y universal del voto, por lo que la oposición y otros actores decidieron no participar. Igualmente varios Estados, entre ellos Colombia, cuestionaron ese procedimiento y desconocieron el resultado.

Posteriormente se celebraron elecciones de gobernadores (2017), de alcaldes (2017), de presidente y asambleas estadales (2018) y de concejos municipales (2018), sin el reconocimiento internacional. Paralelamente, el Consejo Nacional Electoral (CNE), controlado por el chavismo, le quitó reconocimiento jurídico a los principales partidos políticos opositores: Primero Justicia, casa política de Henrique Capriles, y Voluntad Popular, casa política de Leopoldo López, quizá los líderes más reconocidos del movimiento opositor en la última década. Así mismo se encarceló, inhabilitó o exilió bajo amenaza a los opositores, desde los grandes líderes hasta los jóvenes liderazgos de las bases.

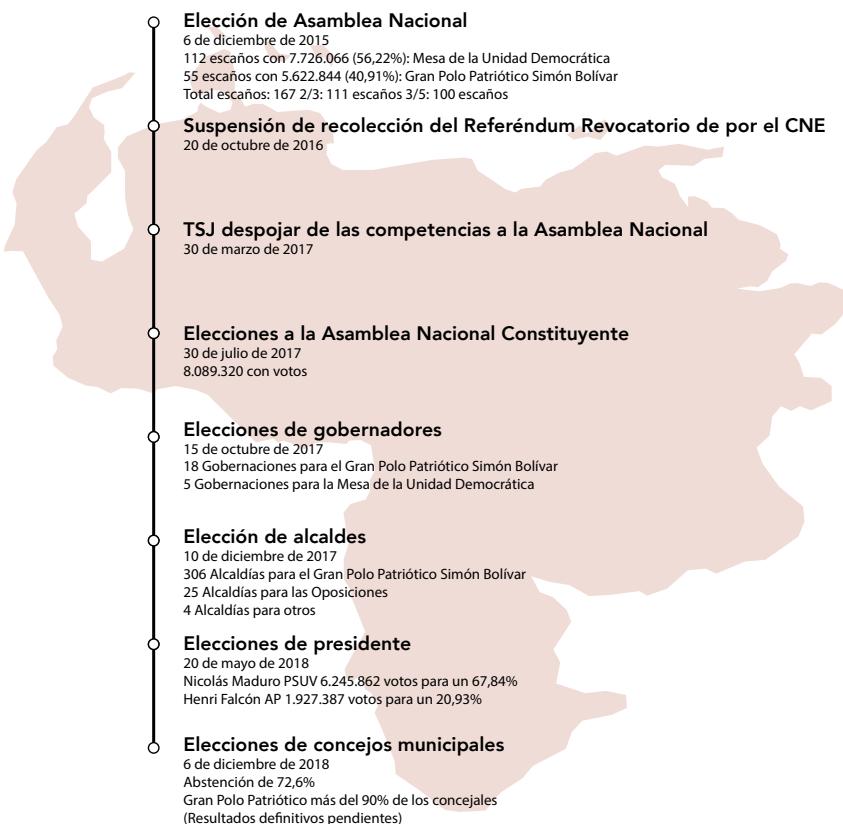
El período también se caracterizó por la movilización y protesta de calle que miles de venezolanos protagonizaron, desde ancianos mayores hasta jóvenes con escudos de cartón le hicieron frente al régimen en 2017, más de 130 días de movilizaciones fuertemente reprimidas y en las que varios jóvenes perdieron la vida a manos de las fuerzas del Estado y los colectivos. A lo largo de 2018, las movilizaciones de enfermeras, trabajadores públicos, bomberos y hasta cuerpos de seguridad, sin mayor articulación política, dan fe de las anomias del liderazgo opositor.

Un número importante de opositores ha tenido que abandonar Venezuela por la persecución judicial o las amenazas contra ellos y sus familias. Quizás el caso más representativo es el de Julio Borges, importante líder opositor que se negó a firmar un acuerdo negociado con el Gobierno en Santo Domingo y sobre quien se desató la ira del chavismo. Entre los cientos de miles de venezolanos de la diáspora también hay unos que son objeto del refugio político.

Crisis económica

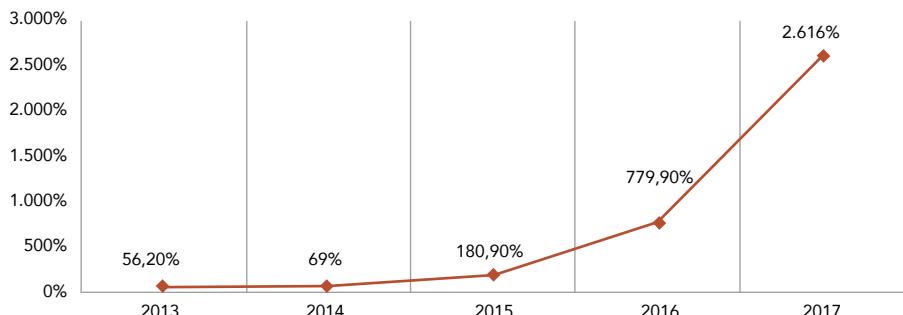
Las estimaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) de la inflación venezolana para 2018 eran superiores a 1.350.000% y la proyección para 2019 es de 10.000.000%. Pero esos datos son insuficientes considerando que el plan económico del gobierno fracasó en menos de seis meses, el 20 de agosto 2018 se igualaron e incrementaron los salarios en 3.464%, pero para diciembre fue necesario un aumento superior al 200%.

Figura 2. Elecciones Venezuela 2015-2018



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 1. Inflación de Venezuela (2013-2017)



Fuente: elaboración propia con información del Banco Central de Venezuela y estimaciones del Fondo Monetario Internacional.

El año 2018 fue el quinto año de crecimiento negativo y a pesar de la falta de información oficial sobre la materia, los cálculos más conservadores consideran que la economía venezolana, durante el primer período de gobierno de Nicolás Maduro, se contrajo en más del 50%, lo que ya pone el caso de ese país como la peor crisis económica del continente y una de las peores del mundo.

Gráfico 2. Porcentaje de cambio anual del PIB venezolano (2013-2017)



Fuente: elaboración propia con información del Banco Central de Venezuela y estimaciones del Fondo Monetario Internacional.

El discurso oficialista se ha caracterizado por responsabilizar a agentes externos de la crisis económica que vive el país, arguyendo una supuesta “guerra económica”, que sumada a la caída de los precios del petróleo y a las sanciones internacionales de Estados Unidos y la Unión Europea ha hundido al país.

El modelo económico impulsado por el oficialismo, desde los primeros años de Chávez, es el causante del desastre económico que vive el hermano país: los constantes ataques al sector privado, el control de cambio impuesto en 2003, la regulación de precios, la falta de transparencia en los negocios internacionales del Estado, la opacidad en la información macroeconómica y los grandes casos de corrupción, despilfarraron la mayor bonanza petrolera de la historia venezolana, cuando los precios del crudo llegaron a estar por encima de los 140 dólares el barril.

El desconcertante manejo económico ha incluido medidas inverosímiles, como la construcción de gallineros verticales, la cría de conejos y la agricultura urbana como estrategias estatales para enfrentar el desabastecimiento de alimentos, pasando por medidas irresponsables de concentración de la mayoría de las actividades económicas en el Estado, llegando incluso a delegar en la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) sectores sensibles como el petrolero y la explotación minera.

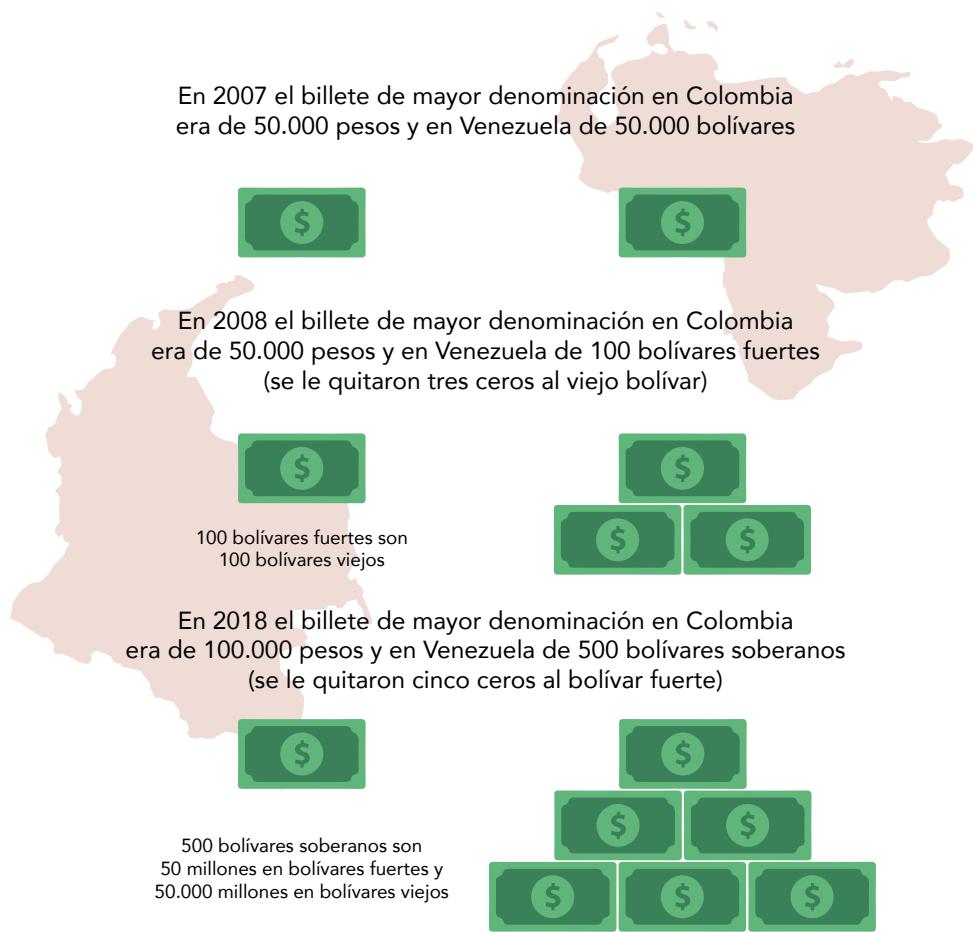
La administración monetaria del chavismo sólo se puede calificar como irresponsable. En poco más de 10 años se pasó de los viejos bolívares a los bolívares fuertes, hasta llegar a los bolívares soberanos. Un salario mínimo a diciembre de 2018 era de 4.500 bolívares soberanos, que serían 450 mil millones de los viejos bolívares. Cuando el chavismo llegó al poder, el salario mínimo era de 181.400 de los viejos bolívares, que equivalían a aproximadamente 685 dólares. El salario mínimo al cerrar el primer período de gobierno de Nicolás Maduro y la segunda década de la revolución bolivariana equivalía a sólo 6,50 dólares.

Se ha iniciado un proceso de dolarización de facto ante los niveles de inflación y la pérdida de confianza en la moneda venezolana. Hoy muchas familias dependen de las remesas que envían sus familiares desde el exterior, pero es tal el nivel de escasez de bienes y servicios que incluso se presenta inflación en dólares.

Si bien durante los años de Chávez se utilizó el acceso a bienes y servicios como un instrumento de la relación clientelar con el electorado, permitiendo que aquellos que se plegaran al oficialismo recibieran productos subsidiados, con Nicolás Maduro el acceso a bienes y servicios se convirtió en un instrumento de extorsión y dominación de los ciudadanos; solo aquellos que se plieguen tienen la posibilidad eventual de poder adquirir algunos de los productos de la canasta básica.

En las democracias, las malas gestiones económicas hacen que los gobiernos pierdan el apoyo popular, el respaldo electoral y la posibilidad de permanecer en el poder, pero en las dictaduras, son un instrumento de dominación, control y persecución. La principal motivación de los venezolanos para salir de su país es la crisis económica y el desabastecimiento.

Figura 3



Fuente: elaboración propia.

Crisis social

El retroceso social es la consecuencia más alarmante de la crisis venezolana. En temas de salud hay un retroceso de décadas y el Estado no está en capacidad de suplir las necesidades básicas. La reaparición de enfermedades que habían

sido controladas a mediados del siglo pasado y la falta de control de epidemias tropicales como la malaria son evidencias de ello. Desde 2006 el gobierno chavista no entrega información de política social y desde 2014 se niega a divulgar el boletín epidemiológico.

Los primeros resultados del estado de salud de los venezolanos se tienen por las comunidades de acogida de la migración, que han empezado a reportar los cuadros de desnutrición, las enfermedades infectocontagiosas y de alto costo, sin tratamiento, con los que llega dicha población.

Una parte de la migración acusa que la falta de alimentación, medicamentos y tratamiento es la razón de su salida de Venezuela. Los casos de mortalidad infantil y madres en estado gestante de los cuales se tiene conocimiento han llevado a diferentes organizaciones a solicitar la declaratoria de crisis humanitaria.

En materia de educación, la crisis se expresa de diferentes formas. Por un lado, la pérdida de capital humano con la emigración de profesores y personal calificado; y por el otro, la imposibilidad de las instituciones de prestar el servicio educativo por la falta de agua, energía y materiales para la enseñanza. A ello se suma la pérdida de calidad por la ideologización de los contenidos y las estrategias pedagógicas.

La educación superior, especialmente pública, fue duramente castigada por no plegarse al chavismo. La creación de instituciones paralelas, orientadas por las premisas de la revolución bolivariana, y la falta de asignación y actualización presupuestal para el funcionamiento de las grandes universidades, han causado el desmonte de uno de los sistemas educativos más importantes de América Latina.

La imposibilidad de recibir una educación de calidad es uno de los argumentos que impulsa a una parte de los migrantes a salir del país. En un principio eran los sectores acomodados los que argumentaban el tema educativo como causa de salida, ahora se extiende a los sectores medios.

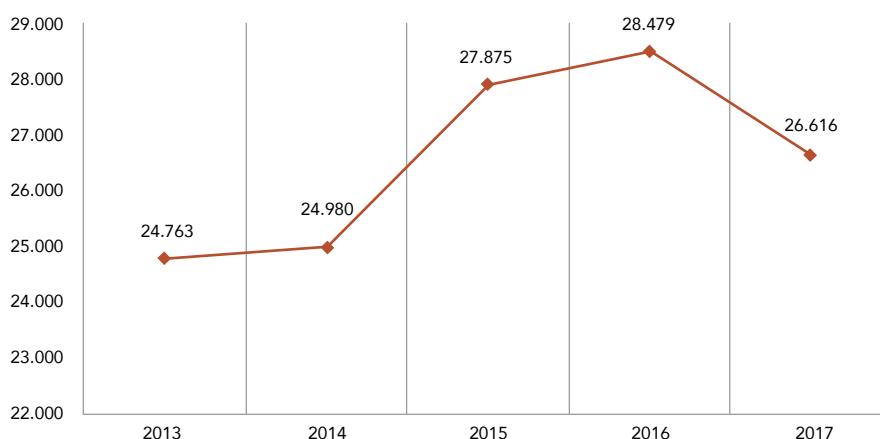
Crisis de seguridad

De ser un país con niveles aceptables de seguridad, Venezuela se convirtió en uno de los países más inseguros del mundo y su ciudad capital compite entre las cinco más violentas. La ruptura del monopolio de la fuerza ha generado

el mayor impacto en la sociedad venezolana, al punto que la mayoría de los ciudadanos vive con miedo y temor de emprender hasta las actividades cotidianas.

Después del golpe de estado del 11 de abril de 2002, el chavismo, desconfiando de la lealtad de las Fuerzas Armadas, instauró una estrategia que rompió el monopolio de la fuerza. Por un lado, politizó y estableció una relación clientelar con el mando militar, cambió la legislación, creó nuevos cuerpos y componentes, trasfiriendo la obediencia y lealtad del Estado al proyecto político, corrompiendo el oficio militar. Por el otro lado, alentó los círculos bolivarianos, después llamados colectivos, supuestos cuerpos civiles de apoyo a la Revolución Bolivariana, pero que en la práctica son organizaciones criminales que actúan impunemente mientras se declaran rojas-rojitas. (Rodríguez, 15 de diciembre de 2018)

Gráfico 3. Muertes violentas en Venezuela (2013-2017)



Fuente: elaboración propia con información del Observatorio de Violencia de Venezuela, OVV.

El adiestramiento militar a civiles, la permisividad con los colectivos y la desinstitucionalización de la FANB, han repercutido directamente en el incremento de la inseguridad y han motivado el desplazamiento interno y la migración de un número importante de ciudadanos sobre todo en el sur del país.

▲ Particularidades del fenómeno de la movilidad humana venezolana⁵

Según las últimas aproximaciones, se encontraban en Colombia 1.300.000 venezolanos, que pasaron por un punto de registro, y aproximadamente 400.000 colombianos retornados, para un total de 1.700.000 migrantes, sin tener claridad de aquellos que ingresaron irregularmente al país, que según algunas estimaciones de organizaciones de la sociedad civil redondearían la cifra en dos millones de personas que componen el fenómeno de movilidad humana, para finales de 2018.

Dicho fenómeno de movilidad humana tiene tres tipos migratorios según la clasificación impulsada por Migración Colombia, institución encargada del tema, a saber: migración de tránsito⁶, migración pendular⁷ y migración con vocación de permanencia⁸.

No obstante, es prudente tener en cuenta que la migración de tránsito está cambiando por el deterioro de las condiciones de salida de Venezuela, la falta de preparación, el desconocimiento de la ruta y la incidencia que actores ilegales y delincuentes tienen sobre los migrantes, lo cual retrasa su tránsito. Los primeros cruzaron el territorio nacional en cuestión de días o semanas, ahora dicho paso tarda meses.

De otro lado, la migración pendular es evidencia de otro fenómeno que no se ha dimensionado. Si el promedio de pasos diarios es de 70.000 personas que

⁵ Se recomiendan los textos *Migración desde Venezuela a Colombia* del Banco Mundial y CONPES 3950 de Planeación Nacional para un diagnóstico y visión inicial del fenómeno.

⁶ Migración de tránsito: los migrantes que utilizan a Colombia como país de paso para llegar a algún otro destino de la región (CONPES 3950, 2018).

⁷ Migración pendular: los migrantes que ingresan al territorio por un periodo corto de tiempo (i.e. horas o días) para aprovisionarse de víveres, bienes de primera necesidad, visitar parentes o realizar otras actividades en los municipios de entrada al país. Por esta razón, no tienen vocación de permanencia en Colombia (CONPES 3950, 2018).

⁸ Migración con vocación de permanencia, que se divide en dos. Migrantes regulares: aquellos que ingresan al territorio de manera legal por alguno de los puestos de control migratorio y cumplen con los límites de tiempo de permanencia determinados por el agente migratorio y la ley. También se consideran como regulares a los poseedores del Permiso Especial de Permanencia. Y migrantes irregulares: aquellos que ingresan al territorio por algún punto no autorizado por Migración Colombia, por lo cual no cuentan con documentos que acrediten su situación migratoria (CONPES 3950, 2018).

dependen de la zona de frontera colombiana para la consecución de bienes y servicios, ello podría estar demostrando un cambio en la distribución poblacional de Venezuela, país que a lo largo del siglo XX se estableció en la zona costera pero que ahora está densificando los estados y municipios fronterizos, lo que implicaría que la crisis venezolana no solamente es un caso de migración internacional sino también de desplazamiento interno.

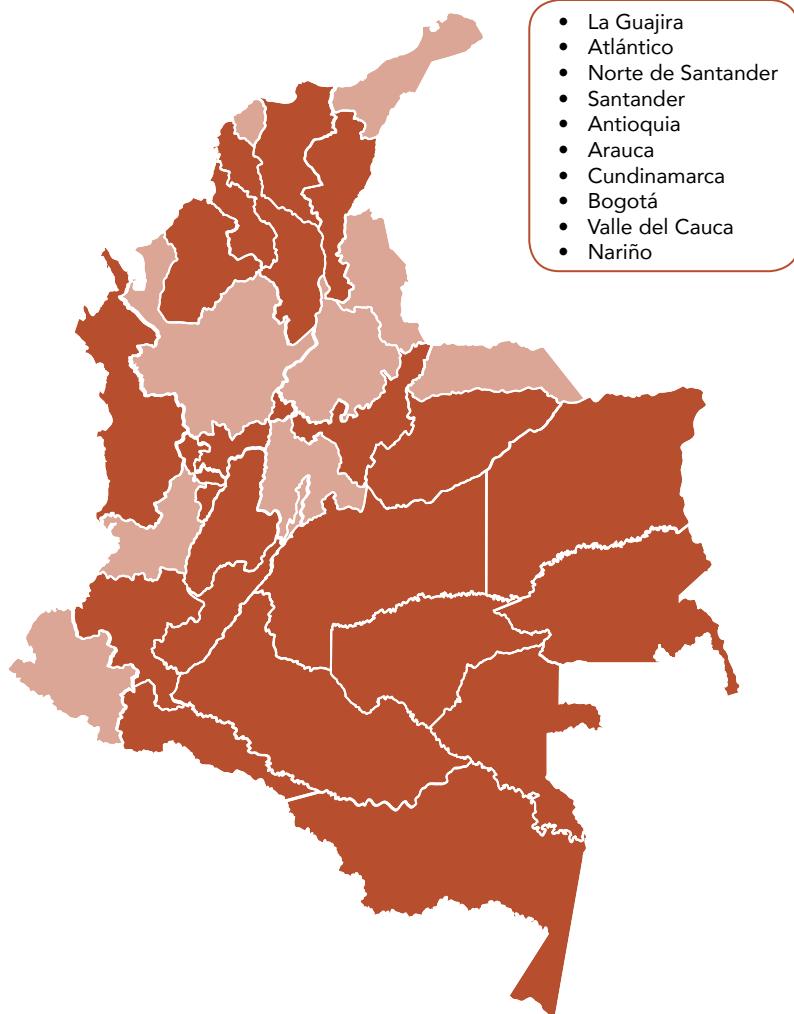
La migración se está distribuyendo en las grandes ciudades colombianas: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, pero tiene serias afecciones sobre los departamentos y municipios de tránsito. En el documento CONPES 3950, *Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*, se establecen tres áreas de influencia, a saber:

En el área de influencia 1 confluyen aquellos municipios que son los principales receptores de migrantes provenientes de Venezuela, especialmente porque son fronterizos y sirven tanto de punto de llegada como de despensa de abastecimiento en materia de salud y alimentación (migración pendular). [...] El área de influencia 2 se caracteriza por ser atractiva para el asentamiento de los migrantes venezolanos, sin importar su estatus migratorio. Si bien los municipios ubicados en esta área cuentan con mayores capacidades institucionales, estos se enfrentan a retos de déficit habitacional, informalidad laboral, aumento en los cupos e instalaciones escolares, entre otros. [...] Y] en el área de influencia 3 se aglomeran los municipios que sirven como lugares de paso utilizados por la población migrante para llegar a un destino final que no está ubicado en Colombia y sí muy seguramente en la parte sur del continente. (CONPES 3950, 2018, pp. 42-43)

El abordaje del fenómeno en el territorio será fundamental para la gestión a corto, mediano y largo plazos. Los municipios y departamentos del área de influencia 3 son los más impactados en el corto plazo y los que más dificultades presentarán, dado que la presión migratoria es ejercida por una población flotante, mientras que el área 2 representa un reto en el largo plazo porque será donde ocurra la integración social y se presenten los problemas y tensiones inherentes a ella.

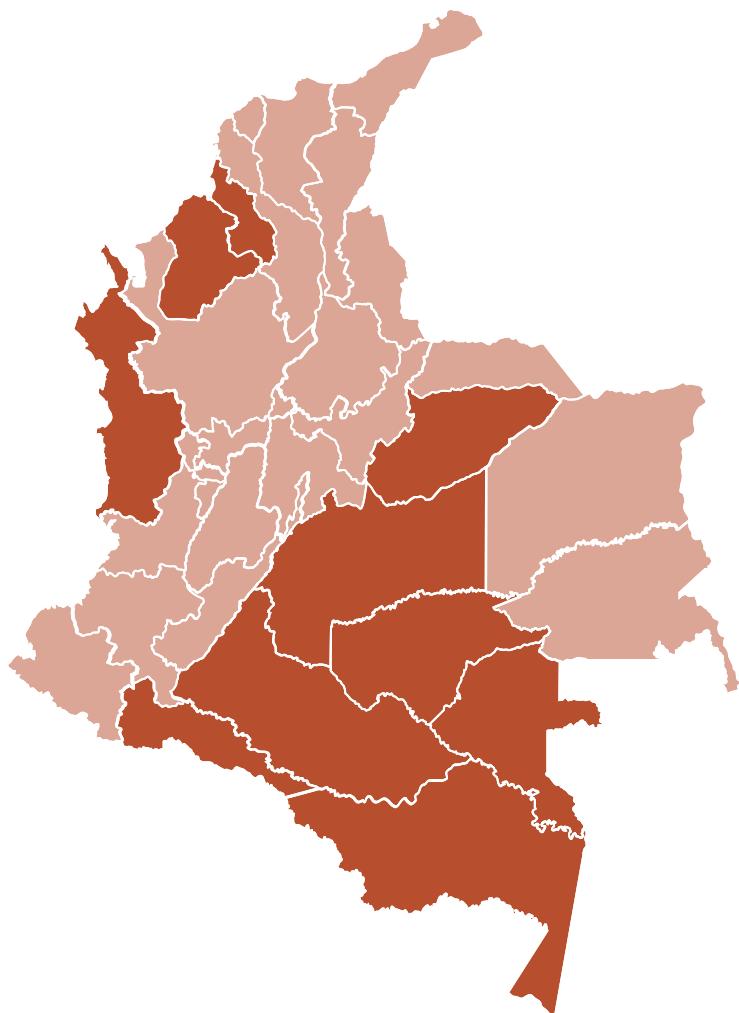
El área 1 implica retos a corto, mediano y largo plazos por la naturaleza de la zona de frontera y la consolidación de mercados ilegales que aprovechan la mano de obra barata de la migración. A los problemas históricos de presencia de actores ilegales, grupos armados organizados (GAO), narcotráfico y

Mapa 3. Departamentos con mayor número de inmigrantes venezolanos



Fuente: elaboración propia, con información de COMPES 3950.

Mapa 4. Departamentos afectados por el fenómeno migratorio venezolano



Fuente: elaboración propia, con información de CONPES 3950.

contrabando, se han sumado el tráfico de personas y el paso de capitales y remesas, los cuales aumentan la conflictividad y la inseguridad.

Se destaca cómo la confluencia del proceso de posacuerdo con las FARC-EP y el fenómeno migratorio ha representado el crecimiento de la influencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN) en el área. Por un lado, el ELN ha llenado los vacíos dejados por la salida de las FARC-EP, y por el otro, ha reclutado migrantes venezolanos para fortalecer sus filas.

No obstante, se debe tener cuidado de no securitizar la movilidad humana. Si bien la llegada de migrantes es instrumentalizada por los actores ilegales y aprovecha las condiciones estructurales, no se puede terminar responsabilizando a la migración de los problemas existentes previamente.

El fenómeno migratorio requerirá un manejo armonioso con las condiciones que se desprenden del posacuerdo, no se puede olvidar que entre los colombianos retornados hay un contingente importante de víctimas del conflicto que se habían desplazado a Venezuela, sobre todo en la década pasada, y que ellas requieren un doble tratamiento: colombianos retornados y víctimas.

Dos elementos caracterizan la migración venezolana a Colombia: las redes existentes por los procesos migratorios de colombianos a Venezuela⁹ y los vínculos histórico-culturales.

Los cálculos de los consulados colombianos en Venezuela estiman la presencia de 3,4 millones de compatriotas radicados en ese país, entre migrantes colombianos y sus familias, que tendrían por lo tanto derecho a reclamar la nacionalidad. Ello significa que casi todas las familias venezolanas tienen algún tipo de contacto o relación con Colombia, redes que terminan facilitando el proceso migratorio.

Los primeros contingentes del fenómeno de movilidad humana tenían la posibilidad de reclamar la nacionalidad colombiana, sobre todo después de la arbitraria expulsión de colombianos de 2015, pero en el último año es mayor la

⁹ “El número de nacidos en Colombia [radicados en Venezuela]—de 180.144 en el censo de 1971 pasó a 508.166 en el censo de 1981. Posteriormente subió a 529.924 en 1990, escaló a 609.196 en 2001 y llegó a 721.791 en el último censo, que data de 2011—. Pero según los mismos censos, fue disminuyendo su proporción con respecto al monto total de la población empadronada: de 3,5% en 1981, bajó a 2,93% en 1990, a 2,64% en 2001 y a 2,49% en 2011” (Red de Académicos de Colombia y Venezuela, 9 de octubre de 2015).

Colombia de cara a los desafíos y oportunidades que representa la migración venezolana

Mapa 5. Países de Sudamérica afectados por el fenómeno migratorio venezolano



Fuente: elaboración propia.

proporción de venezolanos migrando que de retornados colombianos. No obstante, dichas redes han jugado un papel fundamental en el proceso migratorio e igualmente lo jugarán en la integración social.

La otra característica que juega en favor del proceso migratorio son los vínculos histórico-culturales. Desde el descubrimiento del territorio que hoy es Venezuela (1498) hasta el inicio de las guerras de independencia (1810), los dos Estados fueron parte de la misma unidad política durante 312 años y tan solo tienen 189 años de vida independiente desde la separación de Venezuela (1830) hasta hoy.

Dicho pasado común y los paralelismos históricos hacen que el proceso de migración se facilite. Los sentimientos de hermandad entre las naciones, los personajes históricos comunes, los relatos e imaginarios nacionales compartidos, facilitan comparativamente el proceso migratorio.

No obstante, también se tienen diferencias que complican el proceso de integración social. Culturalmente la presencia de elementos afrodescendientes, por el cultivo en la Colonia del cacao y el café en Venezuela, sumado a la ausencia de un Tribunal del Santo Oficio (Inquisición), permitió un proceso de sincretismo religioso entre las prácticas de las culturas africanas y las prácticas propias de la Iglesia católica. Dicha diferencia hace que los colombianos vean los rituales y formas de apropiación religiosa venezolana como prácticas rezanderas o de brujería, lo que causa tensiones con una sociedad tan conservadora como la de Colombia.

De la misma manera, la participación política y la agremiación venezolana son diferentes. Los venezolanos tienen una vocación más participativa y suelen establecer organizaciones, sindicatos, grupos de presión e interés, quizás porque estas formas de incidencia en lo público no se relacionaron con la lucha armada guerrillera, como ocurrió en Colombia. En Venezuela, la izquierda política es más fuerte y tiene una tradición y una presencia mayores, de hecho, los actores y partidos se mueven dentro de la franja izquierda del espectro político. Los denominados como "partidos políticos de derecha" por el chavismo son realmente partidos socialdemócratas en términos de filosofía política y en su estructura organizacional.

Hasta el momento, la respuesta del Estado y la sociedad colombianos ha sido de solidaridad. Por el lado del Gobierno, la respuesta se ha caracterizado por

ser reactiva ante un fenómeno nuevo y para el cual no existía una respuesta institucional. En los primeros momentos se ha recurrido a fórmulas de manejo de desastres por la falta de marcos legales y organizaciones asignadas a dicho tema.

Durante décadas, Colombia no fue atractiva para las grandes olas migratorias que recibió América Latina, la violencia política de mediados del siglo XX y el conflicto armado ahuyentaron los contingentes migratorios europeos e interamericanos; fue un país expulsor y problemático para sus vecinos en temas migratorios.

Las expectativas de la firma del acuerdo con las FARC-EP y el crecimiento económico moderado pero constante, han creado una nueva visión del país, a lo que se suma el colapso de Venezuela, todo lo cual convierte a Colombia, por primera vez en su historia, en atractivo para la migración.

Ante la falta de un marco legal actualizado a las nuevas complejidades de la migración, la respuesta gubernamental se ha centrado en la creación de instrumentos contingentes y temporales. Pero dicho proceder ha generado expectativas erradas y falsas del problema. La mayoría suele pensar que como las medidas tienen una vigencia máxima de dos años, al llegar ese momento los problemas de Venezuela ya estarán resueltos y los contingentes de migrantes regresarán a su país.

El gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) estableció una serie de instrumentos como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), el Permiso Especial de Permanencia (PEP) o el Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos (RAMV), buscando tratar el problema. Sin embargo, el talante y la dimensión de la respuesta permiten deducir que el expresidente creía que la situación en Venezuela era insostenible y que antes de terminar su gobierno, tendría lugar la caída de Nicolás Maduro.

Los tres instrumentos han resultado importantes para el manejo del fenómeno. De una parte, han ayudado a enfrentar la negativa del Gobierno venezolano a otorgar pasaportes a sus nacionales, como estrategia para invisibilizar el fenómeno. También han respondido a la particularidad de la migración pendular, tratando de formalizar una práctica que históricamente ha estado presente en el área de frontera pero que por la situación de Venezuela se ha exacerbado. Y

han permitido tener una estimación inicial del fenómeno de movilidad humana que vive Colombia.

Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF)

- TMF 1: de febrero de 2017 a febrero de 2018
1.624.915 ciudadanos de frontera beneficiados
- TMF 2: de noviembre de 2018

Permiso Especial de Permanencia (PEP)

- PEP 1: del 3 de agosto y el 31 de octubre de 2017
(Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores)
68.875 migrantes venezolanos beneficiados
- PEP 2: del 6 de febrero y el 7 de junio de 2018
(Resolución 740 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores)
112.597 migrantes venezolanos beneficiados
- PEP 3 o PEP RAMV: del 2 de agosto al 21 de diciembre de 2018
(Decreto 1288 de 2018)
255.462 (aprox. a 12/12/2018) migrantes venezolanos beneficiados

Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos (RAMV)

- RAMV: del 6 de abril de 2018 al 6 de julio de 2018
(Decreto 542 de 2018)
442.462 migrantes venezolanos beneficiados

Durante la campaña presidencial colombiana de 2018, el tema fue abordado como parte de las propuestas en materia de política exterior, lo cual minimizó y desconoció las implicaciones internas. Formalmente todos los candidatos expresaron solidaridad y acogida por la migración venezolana. No obstante, los candidatos de la izquierda del espectro político evitaron hablar puntualmente del tema y en sus programas no se evidenciaron propuestas en la materia. Del otro lado del espectro político, el discurso se centró en la presión internacional para la salida de Nicolás Maduro y su procesamiento en tribunales internacionales, pero solo un candidato abordó el tema migratorio en su programa de gobierno y articuló propuestas para los colombianos retornados.

Con la llegada al poder de Iván Duque Márquez (2018-2022), el manejo del tema migratorio se ha centrado en la Cancillería. La estrategia se ha concentrado en la internacionalización del tema en diferentes espacios multilaterales, tratando de sensibilizar, visibilizar e informar al mundo sobre lo que está sucediendo, con el objetivo de conseguir recursos. Igualmente se ha tratado de buscar espacios de coordinación regional y organizar la gestión de los organismos del sistema de Naciones Unidas que están trabajando en el tema. De otro lado, se ha abierto la discusión para la creación de una ley migratoria y una ley de fronteras que permitan abordar las temáticas inherentes al fenómeno.

En el corto plazo, 2019 implica nuevos retos para el abordaje de la migración, como año electoral en el cual se eligen las autoridades locales: gobernadores, asambleas departamentales, alcaldes y concejos municipales. La posibilidad de que se use el tema migratorio como parte de la campaña es inminente. A medida que pasa el tiempo, se agota la solidaridad y los conflictos y tensiones propios del fenómeno se acrecientan, lo que es utilizado por actores políticos para movilizar al electorado. Estados Unidos y Europa son un claro ejemplo de ello, pero incluso en Suramérica, tanto en Chile como en Brasil, se pueden encontrar casos del uso de la migración en las campañas políticas.

La migración ha golpeado sobre todo las estructuras locales de salud, educación, habitación, acueducto y saneamiento en Colombia. Los costos en los que han incurrido departamentos y municipios para la atención de una población en condiciones de asistencia humanitaria empiezan a generar problemas con las comunidades receptoras que consideran que dicha atención traslapa sus propias demandas.

▲ Cinco conclusiones

1. El fenómeno de movilidad humana que vive Colombia no es de corto plazo. La mayoría de los venezolanos y colombianos retornados que conforman la migración se residenciarán en Colombia, razón por la cual se requieren marcos jurídicos, políticas públicas, institucionalidad estatal en sus diferentes niveles territoriales, así como coordinación de la sociedad civil para abordar las diferentes problemáticas que se desprenden del fenómeno en el largo plazo.

2. No existen recursos infinitos de la comunidad internacional para la asistencia del fenómeno migratorio que enfrentan Colombia y la región. Partiendo de la premisa de que la migración es una problemática global del siglo XXI, y que comparativamente con otros casos producto de las guerras o conflictos con orígenes socioculturales, el fenómeno de movilidad humana que causa la migración venezolana no tiene los mismos niveles de prioridad comparativa a la hora de competir por los recursos internacionales.

Los recursos y su agencia dependerán de las capacidades que pueda crear el Estado colombiano para abordar el fenómeno en coordinación con los otros Estados afectados, especialmente Ecuador y Perú.

3. Es importante deslindar el fenómeno migratorio de sus causas. Si bien la principal razón de la salida de los venezolanos es la hegemonía de un proyecto político de carácter dictatorial, la problemática migratoria no se resuelve con la salida de Nicolás Maduro. La desestructuración del Estado, los retrocesos políticos, económicos y sociales causados por el régimen chavista, no se resuelven con su salida; por el contrario, que el fenómeno migratorio no se agudice dependerá del control y la contención del proceso de transición que tenga el país.

Si bien se debe propugnar por la democratización y la reconstrucción de Venezuela, se debe tener claro que ello no significa el inmediato regreso de la población que emigró; eso dependerá del proceso y de la capacidad para enrumbar nuevamente al país, pero dados los niveles de daño estructural causados por el chavismo, los cálculos más alentadores estiman que la reconstrucción tardará más de dos décadas. Por lo tanto, independiente de cuándo y cómo inicie la transición, el fenómeno migratorio será una problemática de los países receptores y especialmente de Colombia por su condición fronteriza.

4. Debido a las dimensiones del fenómeno migratorio y su impacto diferenciado en las regiones, los departamentos y los municipios, este se traduce en un reto para la institucionalidad y el ordenamiento territorial colombianos. Ello demanda que el abordaje del problema se realice de lo local a lo nacional, no solo desde los modelos de atención y las políticas públicas implementadas, sino también en la administración, la consecución y la generación de recursos para su abordaje y manejo.

En otras palabras, corresponderá al Gobierno nacional la coordinación y el seguimiento del fenómeno migratorio, pero su resolución estará realmente en los gobiernos locales y departamentales, quienes deberán atender las problemáticas que se desprenden de la movilidad humana venezolana, así como la administración, pero sobre todo la consecución y la generación de dichos recursos. Es así que se puede afirmar que la migración será una oportunidad para la descentralización.

5. El fenómeno de movilidad humana venezolano no solamente es un reto para Colombia sino para la región, particularmente para Ecuador y Perú, por lo que se requieren políticas migratorias concertadas y coordinadas para no generar nudos migratorios en las fronteras. Si bien dicho proceso tiene dificultades, es necesario establecer dinámicas conjuntas y de marcos legales que tomen el fenómeno migratorio como una oportunidad para fortalecer la integración de la región.

Vista como una oportunidad, las problemáticas migratorias obligan a coordinar no solo temas migratorios, sino también temas sociales y de salud pública, que, manejados y discutidos adecuadamente, repercutirán en una aceleración de la integración regional.

Por ejemplo, el establecimiento de protocolos conjuntos para un escudo epidemiológico o para el manejo de migrantes con enfermedades de alto costo, puede convertirse en una palanca de la integración en momentos que la crisis de la institucionalidad multilateral en la región demanda un nuevo enfoque. Es así que también se puede afirmar que la migración será una oportunidad para la integración regional.

▲ Cinco recomendaciones

1. Educación para la migración

El fenómeno de movilidad humana que enfrenta Colombia tendrá repercusiones de largo plazo, se calcula que menos del 15% de los venezolanos regresará a su país una vez inicie la transición política y que el proceso de recuperación económica y social para la reconstrucción tomará más de dos décadas. En dicho contexto, se requiere trabajar en el proceso de integración social de los

migrantes y las comunidades receptoras, el cual dependerá, en gran medida, de la alfabetización migratoria de la sociedad en general.

La integración social se caracteriza por tensiones y conflictos normales en el proceso de construcción y reconstrucción de relaciones sociales entre los que llegan y los que les reciben. La falta de conocimiento de los temas migratorios y de los procesos de integración social causan respuestas xenófobas y/o de aporofobia.

Tres sectores serán fundamentales en dicho proceso de integración, por lo cual se recomienda tomar medidas puntuales de alfabetización migratoria para: los medios de comunicación nacionales y locales; los funcionarios y servidores públicos en los diferentes niveles territoriales; y los actores del sector educativo, especialmente los profesores de la educación básica y media.

2. Registro y caracterización permanente

Unos de los mayores retos del fenómeno migratorio son la cuantificación y la caracterización de la migración, dadas las dificultades de salida que tienen los ciudadanos venezolanos y las trabas institucionales de un gobierno que pretende ocultar y disfrazar la dimensión del problema, negando los derechos de movilidad internacional de sus connacionales. La mayoría de los venezolanos realizan el proceso migratorio sin la documentación requerida y se ven obligados a utilizar los pasos ilegales, por lo que se exponen a riesgos y lucran a actores ilegales del área de frontera.

El RAMV como instrumento de caracterización logró establecer las características del fenómeno en un periodo específico. Pero dada la naturaleza del fenómeno, se requiere un proceso permanente de registro, caracterización y empadronamiento para poder tomar las medidas adecuadas de política pública y direccionarlas adecuadamente en el territorio.

Es recomendable que dicho proceso de registro, caracterización y empadronamiento se realice con el acompañamiento de la Iglesia católica y la pastoral social, por las dificultades ordinarias que tiene para un migrante dar información, pero en el caso de la migración venezolana, debido a los niveles de desconfianza institucional-estatal que se desprenden de los procesos de persecución e instrumentalización de los cuales han sido víctimas.

3. Identificación de los migrantes venezolanos

Partiendo de las dificultades de plena identificación de la población migrante y la nula cooperación de las autoridades venezolanas, se requiere la creación de un documento de identificación para dicha población, que haciendo uso de tecnologías biométricas permita hacer el pleno reconocimiento.

Unos de los mayores retos de implementación de la política pública dirigida a esta población son el seguimiento y el control de los beneficiarios. Sin la plena identificación, los servicios de asistencia humanitaria que se presten pueden ser fácilmente alterables y generar espacios para la corrupción: actualmente se presentan problemas por los servicios prestados en salud a migrantes en condición de asistencia humanitaria que, al no tener documentación, no pueden ser registrados para las respectivas reposiciones y pagos a las instituciones prestadoras de salud.

Se recomienda la expedición de un documento de identificación como medida de cotejo, control y seguimiento, que será indispensable con un fenómeno prolongado en el tiempo. Igualmente será necesario determinar los alcances y derechos atribuibles a dicho documento de identificación y su respectiva armonización con el sistema de visado existente en Colombia.

4. Distribución ordenada del fenómeno migratorio en el territorio

Uno de los mayores retos del fenómeno migratorio y del respectivo proceso de integración social se desprende de la distribución en el territorio de la población que llega. La concentración inicial en grandes ciudades y en el área de frontera responde, por un lado, a la invisibilidad que otorgan las urbes, y por el otro, a las contingencias del mismo fenómeno.

Se requiere realizar procesos de distribución en atención a la población, capacidad económica y capacidad de infraestructura, priorizando en las áreas que requieran poblamiento. Otros procesos migratorios han disminuido el impacto y las respuestas adversas, limitando la movilidad de la población migrante y direccionando su acogida para convertirla en un instrumento de desarrollo en áreas con falencias poblacionales.

El fenómeno migratorio llega en un momento de transición en Colombia, producto del posacuerdo con las FARC-EP, mismo momento que requiere un redimensionamiento de las regiones y áreas afectadas por el conflicto, por lo que resulta necesario trabajar conjuntamente el proceso de implementación del acuerdo armonizado con los flujos migratorios, para evitar nuevas conflictividades o la inserción de la migración en las dinámicas de los nuevos actores armados y las disidencias.

5. Coordinación de la sociedad civil

La solidaridad con la cual se ha acogido a la migración venezolana no es únicamente producto de una postura favorable de parte del gobierno y el Estado colombianos, por el contrario, la mayoría de dicha solidaridad es producto de la acogida y adaptación de la capacidad instalada en organizaciones de la sociedad civil y las iglesias de los diferentes credos. Durante años, la sociedad civil organizada en Colombia desarrolló un aprendizaje en el manejo del desplazamiento interno, una parte importante de dicha capacidad se ha transformado y articulado para la atención de la población migrante.

No obstante, se recomienda la coordinación y seguimiento a las acciones emprendidas por las diferentes ONG y organizaciones religiosas para evitar la duplicación de esfuerzos, minimizar la acción con daño y lograr una optimización de los recursos y ayudas.

▲ Bibliografía

- Arráiz Lucca, R. (2010). *Venezuela: 1830 a nuestros días*. Caracas: Editorial Alfa.
- Arráiz Lucca, R. (2015). *La navaja de Ockham. Colombia, Venezuela y otros ensayos*. Caracas: Editorial Alfa.
- Aveledo, R. G. (2005). *Parlamento y democracia*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana.
- Aveledo, R. G. (2007). *El poder político en Venezuela*. Caracas: Los Libros de El Nacional.
- Briceño-León, R. y Camardiel, A. (2016). *Delito organizado mercados ilegales y democracia en Venezuela*. Caracas: Alfadigital.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2018). *CONPES 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado desde: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>.
- Corrales, J. y Penfold, M. (2012). *Un dragón en el trópico*. Caracas: La Hoja del Norte.
- Grupo Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia*. Washington: Banco Mundial. Recuperado desde: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.
- Kornblith, M. (Julio-diciembre de 2003). Del puntofijismo a la quinta República: elecciones y democracia en Venezuela. *Colombia internacional*, 58, 160-194. Recuperado desde: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81205807>.
- López Maya, M. (2005). *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadi.
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (2018). *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana*. Bogotá: KAS. Recuperado desde: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6358b26a-f2e2-2aa9-9942-f33e994560ce&groupId=252038.
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario. (1 de diciembre de 2018). Esto no es una frontera, esto es un río. *URosario Radio*. Bogotá:

- URosario Radio. Recuperado desde: <https://www.spreaker.com/show/esto-no-es-una-frontera-esto-es-un-rio>.
- Páez, T. (2016). *La voz de la diáspora venezolana*. Caracas: El Estilete.
- Petkoff, T. (2011). *El chavismo al banquillo. Pasado, presente y futuro de un proyecto político*. Bogotá: Planeta.
- Proyecto Migración Venezuela. (2018). *¿Quiénes son los migrantes?* Bogotá: Semana.
- Raina, M., Mesa, C. y Tobón, T. (2018). *Elementos para una política pública frente a la crisis de Venezuela*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Ramos Pismataro, F. (2018). *The Challenge of Venezuelan Migration in the Region: A Colombian Perspective*. Recuperado desde: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=a8b6441d-c16d-e11b-78b0-28ae6ebc67d4&groupId=252038.
- Ramos Pismataro, F. y Rodríguez, R. F. (2012). Colombia y Venezuela: la necesidad de reestructurar una compleja relación. *Cuadernos sobre Relaciones internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 39-65. Recuperado desde: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/36416/1/articulo2.pdf>.
- Red de Académicos de Colombia y Venezuela. (9 de octubre de 2015). *Flujo migratorio de colombianos a Venezuela: las cifras cuentan*. Recuperado desde: http://www.urosario.edu.co/Centro-de-Estudios-Politicos-e-Internacionales/Documentos/Analisis_coyuntura/Flujo-migratorio-de-colombianos-a-Venezuela/.
- Rodríguez, R. (15 de diciembre de 2018). El mundo 2018: Venezuela, manual para arruinar un país. *El Espectador*. Recuperado desde: <https://www.lespectador.com/noticias/el-mundo/el-mundo-en-2018-venezuela-manual-para-arruinar-un-pais-articulo-829082?fbclid=IwAR1LjgwQO7a-QKghyjhB0Oi1GF8iT7bLs0lrL9MDA9rWt-DiFt83i6Rk1f8>.
- Rodríguez, R. F. e Ito, J. (2016). La frontera colombo venezolana: dos visiones divergentes. En A. Molano-Rojas, *Fronteras en Colombia como zonas estratégicas: análisis y perspectivas* (pp. 169-183). Bogotá: Instituto de Ciencia Política y KAS Colombia.
- Santodomingo, R. (2013). *De verde a Maduro. El sucesor de Hugo Chávez*. Bogotá: Debate.
- Semana. (2018). *Inclusión xenofobia*. Bogotá: Revista Semana.

Acerca de los autores

Laura Sofía Acosta Varón

Estudiante adscrita al programa de Relaciones Internacionales, con énfasis en América Latina y el Caribe, de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Integrante del semillero del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración de la misma universidad.

Carlos Enrique Álvarez Calderón

Polítólogo con maestrías en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) y Coaching Ontológico Empresarial de la Universidad San Sebastián de Chile (SSC). Es profesor titular y jefe de línea de investigación de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE). Editor de la revista *Ensayos sobre Defensa y Seguridad*, asesor del Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar (CAIMI) del Ejército de Colombia y profesor de la Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana, la Escuela de Inteligencia Aérea, la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia, la Universidad Militar Nueva Granada y la Escuela de Administración de Negocios. Ha editado y publicado varios libros, capítulos y artículos sobre temas de estrategia, seguridad y defensa, geopolítica e inteligencia estratégica.

Paul Angelo

M.Phil en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, es estudiante de doctorado en el Instituto de las Américas, University College London

y actualmente se desempeña como capitán de corbeta de la Reserva Activa Naval de EE.UU. Ha sido instructor de la Academia Naval de Estados Unidos en idiomas y política latinoamericana, así como *International Affairs Fellow* del Council on Foreign Relations, donde trabajó en estrategias para combatir la criminalidad en América Central. Fue oficial político del Departamento de Estado de Estados Unidos en Tegucigalpa (Honduras), oficial de intercambio con la Armada Británica y oficial de comunicaciones estratégicas en la oficina de Londres de la OTAN. Participó en la planeación de misiones humanitarias conjuntas en el Pacífico colombiano durante la implementación del Plan Colombia y en despliegues operacionales en aguas asiáticas. Ha sido reconocido con las becas *Rhodes Scholar* y *Truman Scholar*.

Farid Badrán Robayo

Máster en Estudios Internacionales con énfasis en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Sorbona Nueva de París; máster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia; e internacionalista de la Universidad del Rosario. Es profesor asociado y coordinador de investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de San Buenaventura y catedrático en la Universidad Externado de Colombia. Ha sido profesor de la Universidad Javeriana, la Universidad del Rosario, la Universidad Militar y la Escuela Militar de Cadetes; asesor de política pública para la Subdirección de Seguridad y Defensa del Departamento Nacional de Planeación, asesor de planes y políticas del Departamento de Inteligencia y Contrainteligencia del Ejército Nacional, asesor de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana, asesor de despacho de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios; investigador y jefe de línea de investigación en mejora a la seguridad del Centro Regional de Estudios Estratégicos en Seguridad de la Escuela Superior de Guerra, investigador del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad de la Escuela Superior de Guerra, asesor del Viceministerio de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, analista de contextos criminales de la Fiscalía General de la Nación, investigador del Departamento de Internacionalización de la Ciencia de Colciencias. Ha escrito y publicado numerosos artículos y ponencias en asuntos asociados a seguridad, defensa, crimen transnacional organizado, terrorismo y política pública para estos temas.

Ricardo Betancourt Vélez

Profesor y director de la carrera de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, miembro del grupo de investigación GRIALI de la misma institución. Polítólogo de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana. Ha sido autor de diversas publicaciones sobre política exterior colombiana, dinámicas de integración y cooperación en Suramérica, gobernanza y desafíos de la globalización.

Diana Marcela Bustamante Arango

Doctora en Humanidades de la Universidad EAFIT (2018, Medellín) con estudios en la Academia de Derechos Humanos y DIH del Washington College of Law, American University (2013-2014). Magíster en Defensa de los Derechos Humanos y Litigio ante Tribunales Internacionales de la Universidad Santo Tomás (2011, Bogotá), especialista en Derecho Privado de la Universidad Pontificia Bolivariana (2008, Medellín), abogada de la Universidad Santiago de Cali (2006) y licenciada en Literatura de la Universidad del Valle (2006, Cali). Investigadora de la Red Alas, investigadora asociada I Colciencias, decana de posgrados de la Escuela Superior de Administración Pública y adscrita al Grupo de Investigación Praxis Política, aporte a la línea de investigación en construcción de paz. Contacto: diana.bustamante@esap.edu.co y diana.bustamante00@gmail.com.

Fabricio Cabrera Ortiz

Brigadier General de la Reserva Activa del Ejército Nacional, se desempeñó como comandante de las brigadas Décima y Decimosegunda. Doctorando en Seguridad Internacional de la Universidad Nacional de España, profesional en Ciencias Militares de la Escuela Militar de Cadetes, especialista en Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, con maestrías en Estudios Políticos de la Universidad Javeriana y en Seguridad y Defensa Nacional de la Escuela Superior de Guerra. Se ha desempeñado como profesor de seguridad multidimensional en la Universidad Javeriana y consultor-investigador en el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia. Igualmente, durante su carrera militar, fue profesor de la Escuela Militar de Cadetes, de la Escuela de Armas y Servicios y de la Escuela Superior

de Guerra. Ha publicado artículos sobre temas de memoria histórica, seguridad internacional y seguridad multidimensional.

Rafael Castro

Research Fellow en el German Institute of Global and Area Studies (GIGA) en el Institute of Latin American Studies (ILAS) de Hamburgo (Alemania), candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad de Kiel (Alemania), magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y becario de la Fundación Konrad Adenauer. Miembro de la Red de Estudios de la Alianza del Pacífico del Konrad Adenauer Center for International Relations and Security Studies (KACIRSS), de la International Studies Association (ISA) y de la Latin American Studies Association (LASA). Fue profesor instructor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y actualmente enseña varios cursos en la Facultad de Negocios, Economía y Ciencias Sociales de la Universidad de Hamburgo. Ha publicado diversos artículos y capítulos de libro sobre política exterior colombiana y sobre regionalismo e integración regional en América Latina, en especial acerca de la Alianza del Pacífico. Correo: rafeca1318@gmail.com.

James Iván Coral Lucero

Candidato a doctor en la Universidad de los Andes (UNIANDES, Colombia) y abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC). Es investigador de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE), profesor de la Maestría en Derecho de la USC y profesor de Historia de las Instituciones en UNIANDES, donde también ha sido profesor de Hermenéutica Jurídica, Lógica y Retórica y Constitución y Democracia. Investigador del Grupo de Derecho Público de UNIANDES y del Grupo GICPODERI de la USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre teoría del derecho, historia del derecho e historia de las instituciones.

Sara Gisell Huartos Carranza

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, candidata a magíster en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE), con diplomado en Inteligencia

Estratégica de la Universidad Sergio Arboleda. Es asesora en análisis estratégico del Comando de Apoyo de Combate de Inteligencia Militar (CAIMI) del Ejército Nacional de Colombia, y asesora para empresas privadas en análisis de riesgos y seguridad. Condecorada por el Ejército Nacional con la medalla virtudes militares “Fe en la causa”.

Olga Lucía Illera Correal

Polítóloga, magíster en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, estudiante del doctorado de Ciencia Política, de la Administración y Relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid. Vicerrectora Académica de la Universidad Militar Nueva Granada, donde también ha sido decana de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. En la Universidad Jorge Tadeo Lozano dirigió el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, los programas de Ciencia Política y Gobierno, Relaciones Internacionales, la Maestría de Relaciones Internacionales y la Oficina de Cooperación Nacional e Internacional. También fue directora de la Oficina de Relaciones Interinstitucionales de la Universidad Militar Nueva Granada y coordinadora de la Maestría en Seguridad y Defensa Nacionales de la Escuela Superior de Guerra. Ha sido docente de las universidades Javeriana, Rosario y Jorge Tadeo Lozano.

Tiene experiencia en docencia, investigación, acreditación de programas académicos y acreditación institucional. Ha realizado publicaciones en las áreas de relaciones internacionales, seguridad, defensa y política comparada.

João Carlos Jarochinski Silva

Doctor en Ciencias Sociales con énfasis en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP), maestro en Derecho Internacional, abogado e historiador. Es profesor adjunto y coordinador del curso de Relaciones Internacionales de la Universidad Federal de Roraima (UFRR), así como profesor y vicecoordinador de la Maestría en Sociedad y Fronteras en esa institución. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de migraciones internacionales, refugio, estudios fronterizos y políticas migratorias.

Louise Anne Lowe

Master of the Arts (Hons) de la Universidad de Aberdeen (Escocia) y candidata a magíster en Ciencia Política en la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). Ha sido profesora de cátedra en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y profesora de seminario en el Departamento de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Asistente de investigación en la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE).

Mario Alexander Luna Martínez

Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada, estudiante de la Maestría de Inteligencia Estratégica e investigador en el Centro de Investigación de Guerra Asimétrica (CIGA) de la Escuela de Inteligencia y Contra Inteligencia del Ejército de Colombia (ESICI), estudiante de la Maestría en Paz, Desarrollo y Ciudadanía de la Universidad Minuto de Dios (UNIMINUTO). Suboficial del Ejército de Colombia de grado sargento segundo, capacitado en la ESICI en los cursos Básico de Inteligencia, Analista Entrevistador, Guerra Electrónica e Inteligencia Estratégica (Graduado de Honor); curso de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Escuela de Misiones Internacionales del Ejército (ESMA). Desarrolla análisis para el Ejército Nacional en defensa y seguridad nacional.

Marco Antonio Macana

Abogado y magíster en Criminología de la Universidad Santiago de Cali (USC, Colombia), donde es profesor de la Facultad de Derecho y de Posgrados y se ha desempeñado como director del Centro de Investigaciones de la misma facultad, director de la Maestría en Criminología, Ciencias Penales y Penitenciarias, coordinador de la Especialización en Derecho Penal y líder del Grupo de Investigación GICPODERI.

Martha Lucía Márquez Restrepo

Doctora en Ciencias Sociales y Humanas y magíster en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana. Cursó también una maestría en Desarrollo

Económico en la Universidad Internacional de Andalucía y estudios de pregrado en Filosofía en la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como profesora del Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Javeriana y en los pregrados y posgrados de la Facultad de Ciencias Políticas de esa universidad. Ha sido directora del Departamento de Relaciones Internacionales y de las maestrías en Relaciones Internacionales y en Estudios Latinoamericanos. Sus intereses investigativos son los nuevos nacionalismos en América Latina, la relación entre historia memoria y Nación, la política interna y la política exterior venezolana, las relaciones binacionales Colombia- Venezuela y, en el momento actual, sus efectos en la construcción de la paz en territorios de frontera.

Sus más recientes publicaciones son: *Historia, Nación y hegemonía. La Revolución Bolivariana en Venezuela (1999-2012)*, Bogotá, Editorial Javeriana, 2019; y *Oil as a Strategic Means in Venezuela's Foreign Policy: The Cases of ALBA and Petrocaribe, 1998-2013*, en M. Wigel, S. Scholvin y M. Aaltola (eds.), *Geo-economics and Power Politics in the 21st Century*, Londres, Routledge, 2019.

Nicacio Martínez Espinel

Mayor General, Comandante del Ejército Nacional de Colombia, oficial de Caballería. Se ha desempeñado como inspector general del Ejército y director de la Escuela Superior de Guerra. Ha sido comandante de la Fuerza de Tarea Conjunta Omega, Quinta División, Cuarta Brigada y director de inteligencia del Ejército Nacional, unidades de nivel operacional y estratégico que han marcado la victoria militar. También ha comando diferentes unidades en el nivel táctico. Se graduó de la Escuela Militar de Cadetes en 1981 como subteniente, siendo profesional en Ciencias Militares, estudios que perfeccionó con la Maestría en Defensa y Seguridad Nacional. Complementó su formación académica con Administración del Talento Humano en la Universidad Sergio Arboleda y Alta Gerencia en la Universidad de los Andes. Ha sido coautor de seis libros de memoria histórica militar; dentro de los más destacados están *Las Farc: desde la guerra de movimientos a su punto de inflexión*, *Memorias del camino a la victoria* y *Más que militar*. También ha participado en ensayos que han sido publicados en diferentes libros y revistas, dentro de los cuales se destaca uno sobre el narcotráfico incluido en el libro *Narcotráfico, contextos regionales y globales*. Su interés por el conocimiento, la doctrina y la

experiencia militar lo ha llevado a ocupar diferentes cargos a nivel nacional dentro de la jerarquía militar.

Angélica María Pardo Chacón

Estudiante de último año de Ciencia Política con énfasis en Gestión Pública y de Comunicación Social con énfasis en Producción Editorial de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ). Autora y gestora del ebook proyecto de énfasis editorial de dicha universidad titulado *Las verdaderas mujeres fatales*, como apoyo a la superación de trastornos alimenticios de mujeres jóvenes. Facilitadora de escenarios y estrategias para la paz, desde proyectos de acciones colectivas dentro de la comunidad jesuita, formada en proceso AHIMSA de la PUJ. Ha sido investigadora en unidades técnicas legislativas en el tema de participación intrapartidista. En la actualidad, trabaja como editora y gestora del proyecto *Cuentos cruzados*, una narrativa del conflicto colombiano para niños.

Eduardo Pastrana Buelvas

Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig (Alemania), abogado de la Universidad Santiago de Cali (USC, Colombia). Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), adscrito al Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es consultor de la Fundación Konrad Adenauer de Colombia, profesor invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig y miembro de la International Studies Association; de la Latin American Studies Association, de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), en la cual es parte del Comité Académico de Honor; de la International Political Science Association (IPSA) y la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). También es consultor del Konrad Adenauer Center for International Relations and Security Studies (KACIRSS), en donde coordina la Red de Estudios de la Alianza del Pacífico y ha sido profesor de las universidades de Leipzig, de Castilla la Mancha (España), del Valle y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de relaciones internacionales, derecho internacional, memoria histórica y justicia transicional.

Francesca Ramos Pismataro

Profesora de carrera y directora del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario. Actualmente cursa el Doctorado en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, donde se graduó como profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales. Con maestrías en European Business de la Grande École de Commerce de París (ESCP) y de la European School of Management (campus París y Oxford).

Se dedica al estudio de las dinámicas políticas e internacionales de Venezuela y de la vecindad con Colombia. En los últimos años ha escrito sobre el régimen político, la institucionalidad paralela y la militarización del poder en Venezuela. Entre sus recientes publicaciones se encuentra la coedición del libro *De Chávez a Maduro: balance y perspectivas*. Actualmente coordina en Colombia la Red de Estudios Colombo-Venezolanos.

Ronal F. Rodríguez

Es politólogo e internacionalista de la Universidad del Rosario, magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, investigador y vocero del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario (2004 a la fecha) y profesor de la Universidad de la Sabana. Sus temas de investigación giran en torno a Venezuela y América Latina. Director y conductor de *Esto no es una frontera, esto es un río* en @UrosarioRadio, escribe para *El Espectador* y *La Silla Vacía* y es analista invitado en medios nacionales e internacionales.

Juan Carlos Ruiz-Vásquez

Profesor titular de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), en la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales. Actualmente es coordinador del Programa de Ciencia Política. Desde hace 17 años investiga los temas de policía y estrategias de seguridad ciudadana. Obtuvo un doctorado en Ciencia Política (*Dphil Politics*) de la Universidad de Oxford (Reino Unido), un máster en Administración Pública de la École Nationale d'Administration (ENA, Francia), un máster en Administración de Empresas de la Universidad Laval (Canadá) y es politólogo y máster en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes (Bogotá).

Se ha desempeñado como instructor de políticas públicas de seguridad ciudadana en el Programa Regional de Capacitación Ejecutiva financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Fue director de la Maestría en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario y también de la Maestría en Seguridad y Defensa de la Escuela Superior de Guerra de Colombia. Ha sido asesor del Ministerio de Defensa de Colombia y profesor de planta de las universidades colombianas Rosario, Andes y Javeriana. En esta última se desempeñó como director del Departamento de Ciencia Política y director de la Especialización en Opinión Pública y Mercadeo Político. Ha sido profesor visitante en Sciences Po (CERI, París, Francia), la Universidad de Barcelona, Grupo de Investigación Estudios de Poder y Privilegio, de la Facultad de Economía y Empresa (España) y del Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law (Friburgo, Alemania).

Raúl Salgado Espinoza

Ph.D. en Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad de Birmingham (Reino Unido), magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Bonn (Alemania) y con un posgrado en Educación por la Universidad Metropolitana de Manchester (Reino Unido). Es coordinador de la Maestría en Relaciones Internacionales en FLACSO Ecuador y fue asesor de la Asamblea Nacional del Ecuador. Es miembro fundador de la Asociación de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de Ecuador y miembro de la International Studies Association. Ha trabajado como profesor en varios colleges en Reino Unido y ha publicado varios libros y artículos sobre temas de relaciones internacionales, entre ellos *Small builds Big: how Ecuador and Uruguay contributed to the construction of UNASUR*.

Jesús Alberto Sánchez Azuaje

Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas, mención Relaciones Internacionales por la Universidad Central de Venezuela. Magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá (Reino de España).

Carolina Silva Pedroso

Doctora y maestra en Relaciones Internacionales por el Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Es profesora y coordinadora de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad de Ribeirão Preto (UNAERP), investigadora del Instituto de Estudios Económicos e Internacionales (IEEI-UNESP) y del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre los Estados Unidos (INCT-INEU), investigadora visitante del Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe de la Universidad del Sur de la Florida (ISLAC-USF), directora adjunta del periódico *Pensamiento Propio* de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES).

Nataly Triana Guerrero

Estudiante adscrita al Programa de Ciencia Política, con énfasis en Investigación para la Paz y Resolución de Conflictos, de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Integrante del Semillero del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración de la misma universidad.

Andrés Mauricio Valdivieso Collazos

Profesor investigador del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, donde también es integrante del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración. Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público de la Universidad Santiago de Cali (USC) y abogado egresado de la Facultad de Derecho de la misma. Ha sido director del Programa de Derecho y de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad San Buenaventura con sede en Cali. Fue Coordinador Académico del Diplomado Fortalecimiento Institucional Local en el marco de la Participación Ciudadana, FOINCIDE, auspiciado por el SKL International y la Pontificia Universidad Javeriana en 2018. Becario de Colciencias convocatoria 525 del año 2011. Ha sido investigador del International Republican Institute en el proyecto denominado Participación Ciudadana Efectiva, Mete la Mano, para

el suroccidente de Colombia. Ha participado en múltiples eventos académicos locales, regionales, nacionales e internacionales de investigación. Áreas de actuación: regímenes internacionales, organizaciones y foros internacionales, derecho internacional público, justicia transicional, derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional humanitario.

Diego Vera Piñeros

Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ). MA en Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad el Rosario (Bogotá). Profesor asistente de la Pontificia Universidad Javeriana adscrito a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Ha sido consultor del Centro de Investigación en Conflicto y Memoria Histórica Militar (CICMHM) de la Escuela Superior de Guerra (ESDEGUE) y del Comité de Altos Estudios para el Fortalecimiento Institucional (CAEFI) del Ejército Nacional de Colombia.

La crisis venezolana: impactos y desafíos
se terminó de imprimir en los talleres de Opciones Gráficas Editores Ltda.
en el mes de mayo de 2019 en la ciudad de Bogotá D.C.
Somos una empresa responsable con el ambiente.

La publicación que presentamos busca dar cuenta sobre la crisis estructural que atraviesa Venezuela, la cual se refleja en la tragedia humanitaria que vive su población, en la destrucción de su aparato productivo y en el desmonte de sus instituciones políticas, lo que le ha dado paso a un régimen autoritario que viola sistemática y flagrantemente los derechos humanos de sus ciudadanos.

Las consecuencias de tan grave crisis han traspasado las fronteras de los países vecinos y han impactado a toda la región. Venezuela es percibida hoy como una fuente de inestabilidad que puede poner en peligro la seguridad regional. Al mismo tiempo, se ha convertido en un tablero geopolítico y geoeconómico de las grandes potencias, en donde Estados Unidos, Rusia y China han venido desplegando sus estrategias para velar por sus intereses.

De cara a la complejidad de la crisis venezolana y sus consecuencias domésticas, regionales y globales, esta obra reflexiona sobre el carácter multidimensional de los retos e impactos que ello representa para los propios venezolanos y la comunidad internacional, tanto en el presente como en un futuro cercano.



Escuela Superior de
Administración Pública

